



SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

RELATÓRIO n. 05/2025 - COAUDCON/AUDIT

Auditoria operacional no ambiente de controle e na dimensão cultural do processo de gestão e fiscalização de contratos de terceirização do Senado Federal

**Brasília
2025**



Senado Federal | Auditoria | Coordenação de Auditoria de Contratações | Bloco 16 | Térreo | CEP 70165-900 | Brasília DF
Telefone: +55 (61) 3303-1611





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

AUDITOR-GERAL	André Luis Soares da Paixão
COORDENADOR DE AUDITORIA DE CONTRATAÇÕES	Filipe Mesquita Botrel
CHEFE DE AUDITORIA OPERACIONAL DE CONTRATAÇÕES	João Vitor Moreno dos Santos
CHEFE DE AUDITORIA DE CONFORMIDADE DE CONTRATAÇÕES	Brena de Melo Freitas
TÉCNICO LEGISLATIVO - ADMINISTRAÇÃO	Raul Vasconcelos de Barros Andrade
ANALISTA LEGISLATIVO - ADMINISTRAÇÃO	Humberto Juliano de Almeida Silva
ANALISTA LEGISLATIVO - ADMINISTRAÇÃO	Malaki Maria Dantas Bassila
SERVIDOR REQUISITADO - INFRAERO	Gilson Fernandes Cardoso





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Ficha-síntese	
<p>✓ OBJETIVO DA AVALIAÇÃO</p> <p>A auditoria teve como objetivo verificar a implementação das diretrizes do Anexo X do ADG nº 14/2022, notadamente quanto a necessidade de fiscalização constante, registro formal e completo dos atos e fatos da gestão contratual, adoção de um modelo de gestão moderna e eficaz e aperfeiçoamento contínuo dos processos.</p>	<p>✓ ENCAMINHAMENTOS</p> <p>A partir dos achados de auditoria em sentido estrito, foram emitidas doze recomendações com vistas a fortalecer os controles internos, aprimorar a governança e assegurar o cumprimento das obrigações legais e regulamentares, especialmente aquelas relacionadas à transparência, inclusão social, padronização documental, melhorias nos sistemas de gestão, capacitação de fiscais e gestores e avanço na construção de meios alternativos para resolução de controvérsias em matéria contratual. O primeiro ciclo de monitoramento dessas recomendações está previsto para o segundo semestre de 2026.</p>
<p>✓ RESULTADOS</p> <p>Foram identificados treze achados de auditoria (um positivo e doze em sentido estrito) que abrangem diferentes dimensões dos controles internos e da cultura organizacional da gestão e fiscalização dos contratos de terceirização, tais como: ausência de processos integrados de fiscalização; lacunas na documentação sobre cotas legais; falta de padronização nos termos de recebimento; limitações técnicas do sistema GESCON para a boa execução contratual; ausência de plano de fiscalização como instrumento de gestão e necessidade de avançar no programa contínuo e permanente de capacitação para gestores e fiscais de contratos da Casa.</p>	<p>✓ PROCESSO</p> <p>Unidade Responsável Coordenação de Auditoria de Contratações (COAUDCON)</p> <p>Processo SIGAD 00200.006665/2025-37</p> <p>Período Total dos Trabalhos Março a novembro de 2025</p> <p>Principais Unidades Participantes Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização (NGCOT) Diretoria-executiva de Governança Contratual e Licitatória (DIRECON) Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)</p>



SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Sumário Executivo

Este relatório apresenta os resultados da auditoria operacional conduzida pela COAUDCON/AUDIT, com foco na análise do ambiente de controle e da dimensão cultural da gestão e fiscalização dos contratos de terceirização no Senado Federal. A auditoria teve como objetivo verificar a implementação das diretrizes do Anexo X do ADG nº 14/2022, especialmente quanto à conformidade, eficiência e eficácia dos processos de gestão contratual. A metodologia adotada combinou técnicas quantitativas e qualitativas, incluindo análise documental, observação direta, reexecução de procedimentos, indagações escritas e orais, além de entrevistas semiestruturadas com gestores e fiscais. A amostra, selecionada por amostragem estatística aleatória, foi delimitada a partir da população composta por 46 contratos vigentes em 31/12/2024, representando um valor global superior a R\$ 484 milhões. Foram identificados treze achados de auditoria, abrangendo desde boas práticas de transparência até oportunidades de melhorias nos registros, sistemas e capacitação dos agentes envolvidos. Destacam-se a ausência de processos integrados de fiscalização, lacunas na documentação sobre cotas legais, falta de padronização nos termos de recebimento, limitações do sistema GESCON e carência de programa contínuo de capacitação. As recomendações propostas visam fortalecer os controles internos, aprimorar a governança contratual e promover maior efetividade na fiscalização.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Lista de Siglas

ADG – Ato da Diretoria-Geral	EGOV – Escritório Corporativo de
ADVOSF – Advocacia do Senado Federal	Governança e Gestão Estratégica
ASRESP – Assessoria de Apuração de Infrações e Responsabilidades	ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
ATC – Ato da Comissão Diretora	ETP – Estudo Técnico Preliminar
AUDIT – Auditoria Interna do Senado Federal	GESCON – Sistema de Gestão de Contratos
BASF – Boletim Administrativo do Senado Federal	IBDA – Instituto Brasileiro de Direito Administrativo
COAUDCON – Coordenação de Auditoria de Contratações	ILB – Instituto Legislativo Brasileiro
COPEL – Coordenação de Processamento Externo de Licitações	IMR – Instrumento de Medição de Resultados
CT - Contrato	IN – Instrução Normativa
DFD – Documento de Formalização de Demanda	MANOP – Manual de Normas Operacionais da Auditoria do Senado Federal
DGER – Diretoria-Geral	NUP – Número Único de Processo
DIRECON – Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória	OKR – <i>Objectives and Key Results</i>
DIREG – Diretoria-Executiva de Gestão	PAInt – Plano Anual de Auditoria Interna
DOU – Diário Oficial da União	PB – Projeto Básico
	PCA – Plano de Contratações Anual



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

PCASF – Plano de Capacitação Anual dos Servidores do Senado Federal

PDG – Portaria da Diretoria Geral

PNCP – Portal Nacional de Contratações Públicas

POP – Procedimento Operacional Padrão

PRDSTI – Secretaria de Tecnologia da Informação – Prodasen

SADCON – Secretaria de Administração de Contratações

SAFIN – Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade

SECOM – Secretaria de Comunicação Social

SEGP – Secretaria de Gestão de Pessoas

SEGRAF – Secretaria de Editoração e Publicações

SENiC – Sistema Integrado de Contratações do Senado

SIGAD – Sistema de Gestão Arquivística de Documentos

SINFRA – Secretaria de Infraestrutura

SPATR – Secretaria de Patrimônio

SPOL – Secretaria de Polícia do Senado Federal

STRANS – Secretaria de Transparência

TCU – Tribunal de Contas da União

TR – Termo de Referência

TRD – Termo de Recebimento Definitivo

TRP – Termo de Recebimento Provisório





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Índice

1. Introdução	9
2. Objetivos	11
2.1 Objetivo Principal	11
2.2 Objetivos Específicos	11
3. Escopo	12
4. Questões de Auditoria	12
5. Metodologia	13
5.1 Definição do Espaço Amostral	13
5.2 Testes de auditoria	18
6. Alinhamento aos Objetivos Estratégicos	20
7. Achados de Auditoria	20
Achado 1.1 - Divulgação oportuna da ordem cronológica de pagamentos no Portal da Transparência do Senado Federal (Achado Positivo)	21
Achado 1.2 - Organização deficiente dos processos de pagamento dos contratos de terceirização no SIGAD	21
Achado 1.3 - Ausência de processo integrado e centralizado no SIGAD para gestão e fiscalização dos contratos de terceirização	22
Achado 1.4 - Ausência de registro da gestão contratual sobre a vedação à prática de nepotismo em contratos de terceirização em processo no SIGAD	24
Achado 1.5 - Controle documental sobre o cumprimento das cotas em contratos de terceirização em fase inicial de estruturação no SIGAD	27
Achado 1.6 - Ausência de padronização em Termos de Recebimento Provisório (TRP) e Definitivo (TRD) em contratos com mão de obra terceirizada	34
Achado 1.7 - Ausência de instrumentalização da fiscalização técnica por meio de um Plano de Fiscalização nos contratos da Casa	36
Achado 1.8 - Ausência de estudo técnico documentado para avaliação da viabilidade de modernização, substituição e/ou substituição parcial do sistema GESCON	38
Achado 1.9 - Planejamento para modernização do sistema de gestão de contratos da Casa ainda em fase inicial	40





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Achado 1.10 - Fragilidades na consolidação e rastreabilidade dos registros de gestores e fiscais de contratos designados	41
Achado 1.11 - Ausência de estruturação de dados de pagamento dos funcionários em contratos de terceirização.....	43
Achado 1.12 - Ausência de programa contínuo e específico de capacitação para gestores e fiscais de contratos.....	45
Achado 1.13 - Ausência de estudos sobre a conveniência, custos e benefícios da utilização de meios alternativos de resolução de controvérsias em contratos da Casa	47
8. Manifestação da Unidade Auditada.....	50
9. Aspectos Positivos da Gestão.....	54
10. Recomendações	55
11. Conclusão	61
APÊNDICE A - Não conformidades identificadas no GESCON	63





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

1. Introdução

A gestão e fiscalização de contratos administrativos, especialmente aqueles que envolvem serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, exigem não apenas o domínio técnico das normas legais e procedimentais, mas também uma compreensão dos controles internos e da cultura organizacional dominante na instituição.

A Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) reforça esse entendimento ao estabelecer diretrizes que valorizam o planejamento, a gestão de riscos e a atuação preventiva dos órgãos de controle, destacando o papel estratégico dos controles internos como pilares da governança pública¹.

Os controles internos são definidos como o conjunto de procedimentos, métodos e rotinas adotados pela Administração para garantir a legalidade, a eficiência e a economicidade dos atos praticados. No contexto das contratações públicas, esses controles atuam desde a fase de planejamento até a execução contratual, sendo essenciais para prevenir irregularidades, assegurar a conformidade com os termos pactuados e promover a transparência na aplicação dos recursos públicos².

A ausência ou fragilidades desses mecanismos podem comprometer a qualidade dos serviços prestados, gerar riscos operacionais e dificultar a responsabilização dos agentes envolvidos.

Por outro lado, a cultura organizacional exerce influência direta sobre a forma como os controles são implementados e como os contratos são fiscalizados. Ela representa o conjunto de valores, crenças, práticas e comportamentos compartilhados pelos membros da organização, moldando decisões, atitudes e relações

¹ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Institui a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

² Tribunal de Contas da União (TCU). Referencial de Combate à Fraude e Corrupção. Brasília: TCU, 2020.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

interpessoais. Em ambientes públicos, a cultura pode tanto favorecer a integridade e o cumprimento das normas quanto perpetuar práticas informais, resistências à mudança e comportamentos que dificultam a efetividade da fiscalização³. Assim, compreender essa dimensão é fundamental para interpretar corretamente os achados de auditoria e propor melhorias realistas e sustentáveis.

A utilização de técnicas qualitativas tem se mostrado eficaz para captar nuances da cultura organizacional e identificar fatores que não são evidentes em documentos formais. Essa abordagem permite ao auditor explorar percepções, experiências e práticas cotidianas dos servidores envolvidos na gestão contratual, revelando aspectos como a comunicação entre áreas, o grau de autonomia dos fiscais, a postura diante de inconformidades e a receptividade às ações de controle⁴. Tais informações enriquecem a análise e contribuem para uma auditoria mais contextualizada e estratégica.

Portanto, ao abordar contratos com mão de obra exclusiva, o presente trabalho adotou uma abordagem abrangente, que considera não apenas os aspectos normativos e operacionais, mas também os elementos culturais e os controles internos que sustentam a gestão e fiscalização contratual. Essa visão integrada permite identificar causas estruturais de falhas, propor soluções mais eficazes e fortalecer a capacidade institucional de gerir contratos com qualidade, transparência e responsabilidade.

A auditoria, nesse sentido, deixa de ser apenas um instrumento de verificação e passa a atuar como agente de transformação e indutor do aprimoramento da gestão pública.

³ De França, V. G. O papel do controle interno nas contratações públicas, à luz da nova Lei de Licitações e Contratos. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, V. 42, N. 2 (2024).

⁴ Assi, M. Controles internos e cultura organizacional. Como consolidar a confiança na gestão dos negócios. 3^a Edição, 2019, 174 p.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

2. Objetivos

A seguir são descritos o objetivo principal e os objetivos específicos do trabalho.

2.1 Objetivo Principal

A presente ação de controle tem como objetivo central verificar a implementação das diretrizes estabelecidas no art. 1º do Anexo X do ADG nº 14/2022, notadamente quanto ao cumprimento dos princípios constitucionais e normas legais atinentes à Administração Pública, em especial aquelas diretamente relacionadas à gestão de contratos e adequada aplicação dos recursos públicos.

2.2 Objetivos Específicos

Fiscalização Constante: Assegurar que os contratos de terceirização do Senado Federal sejam constantemente fiscalizados para garantir o cumprimento das obrigações pactuadas entre as partes, conforme as diretrizes estabelecidas no art. 1º do Anexo X do ADG nº 14/2022.

Registro Formal e Completo: Garantir que todos os atos e fatos ocorridos durante a execução dos contratos de terceirização sejam registrados de forma formal e completa, em conformidade com os princípios constitucionais e normas legais atinentes à Administração Pública.

Aperfeiçoamento Contínuo: Promover o aperfeiçoamento constante do processo de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização, incorporando as melhores práticas e inovações tecnológicas disponíveis, visando a adequada aplicação dos recursos públicos.

Gestão Moderna e Eficaz: Incorporar instrumentos e rotinas administrativas alinhados a uma gestão moderna e eficaz, utilizando sistemas informatizados, indicadores de desempenho e processos de governança para garantir a integridade e





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

transparência das ações, conforme as diretrizes estabelecidas no art. 1º do Anexo X do ADG nº 14/2022.

3. Escopo

O escopo e o alcance da auditoria operacional proposta contemplaram a análise da fase de execução contratual dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, firmados pelo Senado Federal e vigentes em 31 de dezembro de 2024.

A abordagem adotada teve como foco principal a identificação, avaliação e tratamento das questões de auditoria, com ênfase na eficácia dos controles internos, na economicidade dos processos e na aderência às boas práticas de gestão e fiscalização contratual.

Assim, busca-se fornecer subsídios técnicos para o aprimoramento da governança e da fiscalização dos contratos da Casa.

4. Questões de Auditoria

As 4 (quatro) questões de auditoria indicadas abaixo foram projetadas para avaliar a conformidade, a eficiência e a eficácia do processo de gestão e fiscalização de contratos de serviços com mão de obra exclusiva:

- Em que medida os contratos de terceirização do Senado Federal são constantemente fiscalizados para assegurar o cumprimento das obrigações pactuadas entre as partes?
- Em que medida são registrados, de forma formal e completa, os atos e fatos ocorridos durante a execução dos contratos de terceirização do Senado Federal?
- Em que medida o processo de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização do Senado Federal é aperfeiçoado constantemente?



12/66

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

- Em que medida o processo de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização do Senado Federal incorpora instrumentos e rotinas administrativas alinhados a uma gestão moderna e eficaz?

5. Metodologia

O capítulo referente à metodologia será estruturado em dois tópicos. O primeiro abordará a definição do espaço amostral e o método utilizado para a seleção dos contratos. O segundo será dedicado à descrição dos testes de auditoria aplicados.

5.1 Definição do Espaço Amostral

A população considerada abrange todos os contratos de serviços cujo componente principal é a disponibilização de mão de obra exclusiva (terceirização), firmados pelo Senado Federal e vigentes em 31 de dezembro de 2024. Dessa forma, a população delimitada consiste em 46 (quarenta e seis) contratos, cuja soma dos valores globais das avenças totaliza R\$ 484.120.276,61 (quatrocentos e oitenta e quatro milhões, cento e vinte mil, duzentos e setenta e seis reais e sessenta e um centavos).

Optou-se por realizar uma amostra estatística probabilística aleatória. Esse tipo de amostragem foi escolhido devido aos seus diversos benefícios, como a garantia de que cada contrato tem a mesma probabilidade de ser selecionado, o que reduz vieses e aumenta a representatividade dos resultados. Além disso, a amostragem probabilística aleatória permite a aplicação de técnicas estatísticas para a análise dos dados, proporcionando maior precisão e confiabilidade nas conclusões obtidas.

O cálculo estatístico e o sorteio foram realizados utilizando o *Copilot*, uma ferramenta de inteligência artificial integrada ao Microsoft Excel. O *Copilot* facilita a





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

execução de cálculos avançados e a geração de amostras aleatórias, garantindo eficiência e precisão no processo.

A seguir, o resultado do cálculo estatístico e do sorteio amostral:

- Lista de itens: 1, 2, 3, ..., 46
- Tamanho da população (N): 46
- Nível de confiança: 95% ($z = 1.96$)
- Estimativa da proporção da população (p): 0.5 (assumindo máxima variabilidade)
- Margem de erro (e): 5% (0.05)

Cálculo do Tamanho da Amostra

Cálculo inicial do tamanho da amostra:

$$n = \frac{z^2 \cdot p \cdot (1-p)}{e^2}$$

Ajuste para população finita:

$$n = \frac{n}{1 + \left(\frac{n-1}{N} \right)}$$

Substituindo os valores:

$$n = \frac{1.96^2 \cdot 0.5 \cdot (1-0.5)}{0.05^2} = 384.16$$

Ajustando para a população de 46 itens (n ajustado):



SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

$$n = \frac{384.16}{1 + \left(\frac{384.16 - 1}{46} \right)} \approx 42$$

Geração da Amostra Aleatória Simples

A amostra aleatória simples gerada (*função random.sample do Python*):

[20, 23, 45, 24, 44, 13, 26, 25, 39, 5, 22, 30, 18, 17, 19, 28, 34, 15, 9, 7, 40, 42, 6, 14, 4, 41, 10, 38, 43, 36, 21, 31, 3, 29, 1, 8, 35, 33, 16, 2, 46, 11]

Organizando os itens em ordem crescente:

[1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46]

A seguir é exibida a **Tabela 01** com a população de contratos, indicando aqueles selecionados na amostra.

Nº Sequencial	Número do Contrato	Valor (em R\$)	Processo principal de contratação – SIGAD	Selecionado na amostra?
1	053/2019	32.939.088,84	00200.005126/2019-32	Sim
2	051/2020	1.510.311,36	00200.015227/2019-11	Sim
3	078/2020	3.909.554,86	00200.003903/2019-12	Sim
4	131/2020	6.145.683,24	00200.006635/2020-16	Sim
5	141/2020	495.051,60	00200.006260/2020-94	Sim
6	010/2021	11.233.842,62	00200.006259/2020-60	Sim
7	049/2021	8.238.888,36	00200.008201/2020-51	Sim
8	057/2021	3.712.900,55	00200.001882/2020-26	Sim





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

9	076/2021	26.377.525,83	00200.009243/2020-17	Sim
10	106/2021	3.685.013,40	00200.001296/2021-62	Sim
11	108/2021	5.942.611,08	00200.007003/2021-51	Sim
12	002/2022	24.175.076,28	00200.011647/2021-43	Não
13	003/2022	17.265.068,64	00200.011648/2021-98	Sim
14	007/2022	2.265.542,28	00200.011645/2021-54	Sim
15	008/2022	24.652.948,08	00200.011645/2021-54	Sim
16	013/2022	2.242.312,80	00200.006811/2021-09	Sim
17	059/2022	1.933.540,31	00200.014964/2021-11	Sim
18	066/2022	39.870.014,11	00200.007749/2021-64	Sim
19	092/2022	10.790.454,00	00200.018557/2021-83	Sim
20	122/2022	16.954.914,24	00200.005178/2022-12	Sim
21	144/2022	157.656,78	00200.009509/2022-85	Sim
22	155/2022	10.625.058,18	00200.006613/2022-18	Sim
23	166/2022	6.828.442,32	00200.006362/2022-71	Sim
24	101/2023	1.440.406,08	00200.004638/2023-68	Sim
25	121/2023	395.403,50	00200.000191/2023-58	Sim
26	126/2023	3.159.998,40	00200.005088/2023-02	Sim
27	165/2023	783.131,88	00200.000190/2023-11	Não
28	193/2023	17.899.823,00	00200.005566/2023-76	Sim
29	011/2024	15.099.951,00	00200.013035/2023-57	Sim





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

30	024/2024	180.846,24	00200.022783/2022-40	Sim
31	047/2024	1.993.345,32	00200.012956/2023-01	Sim
32	052/2024	38.711.718,22	00200.010143/2023-78	Não
33	054/2024	2.673.429,12	00200.015837/2023-00	Sim
34	102/2024	3.315.498,24	00200.018403/2023-53	Sim
35	119/2024	31.579.355,52	00200.015872/2023-11	Sim
36	160/2024	9.131.678,96	00200.002436/2024-62	Sim
37	163/2024	736.494,24	00200.002464/2024-80	Não
38	169/2024	775.398,56	00200.010220/2024-71	Sim
39	173/2024	1.724.997,96	00200.002474/2024-15	Sim
40	193/2024	636.217,20	00200.007184/2024-68	Sim
41	194/2024	2.026.599,24	00200.015534/2024-60	Sim
42	199/2024	37.415.700,00	00200.021684/2023-21	Sim
43	204/2024	24.961.250,40	00200.009445/2024-84	Sim
44	219/2024	14.290.374,33	00200.002400/2024-89	Sim
45	235/2024	4.927.143,36	00200.014031/2023-96	Sim
46	237/2024	8.310.016,08	00200.012179/2024-77	Sim

Tabela 01 – População de contratos com mão de obra exclusiva do Senado Federal vigentes em 31/12/204 com indicação daqueles selecionados na amostragem.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

5.2 Testes de auditoria

Testes de auditoria são procedimentos aplicados pelos auditores com o objetivo de verificar a conformidade, a eficácia e a confiabilidade dos controles internos e das informações contábeis, operacionais ou contratuais de uma organização.

Análise Documental: Consistiu na verificação sistemática de registros e documentos relacionados à execução contratual, com ênfase nas informações disponíveis no sistema de gestão de contratos (GESCON) e nos processos de pagamento dos contratos selecionados na amostra. Para cada contrato, foram examinados, no mínimo, os documentos relativos à instrução processual do primeiro mês de vigência e, ao menos, aos dois últimos pagamentos realizados, considerando como marco final o mês de março de 2025. Essa análise teve como objetivo avaliar a conformidade dos registros, a regularidade dos pagamentos e a aderência às cláusulas contratuais.

Observação: Envolveu o exame direto das informações disponibilizadas ao público por meio do Portal da Transparência, com foco nos dados referentes, ao menos, aos dois últimos pagamentos dos contratos de terceirização incluídos na amostra, também considerando o marco final o mês de março de 2025. Essa técnica permitiu verificar a consistência entre os dados internos e os divulgados externamente, contribuindo para a avaliação da transparência e da prestação de contas.

Reexecução: Consistiu na repetição de procedimentos originalmente realizados pelas unidades responsáveis, com o objetivo de verificar a correção e a conformidade dos registros e cálculos relacionados à execução contratual. A técnica foi aplicada com base nas informações disponíveis no sistema GESCON e nos processos de pagamento dos contratos selecionados na amostra. Para cada contrato,





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

foram reanalisados, no mínimo, os dados referentes à instrução processual do primeiro mês de vigência e aos dois últimos pagamentos efetuados, considerando como marco o mês de março de 2025. A reexecução permitiu conferir a aplicação correta das cláusulas contratuais e verificar a consistência dos procedimentos adotados, contribuindo para a formação de evidências robustas sobre a regularidade da execução contratual.

Indagação Escrita: Foi realizada por meio da Solicitação de Auditoria formalizada através do Número Único de Documento (NUP) nº 00100.076338/2025-71, encaminhado às unidades administrativas que, de alguma forma, participam ou influenciam o processo de gestão e fiscalização dos contratos. O objetivo foi obter esclarecimentos técnicos e operacionais sobre aspectos específicos da execução contratual. As unidades consultadas foram: Núcleo de Gestão de Contratos (NGCOT), Diretoria-executiva de Governança Contratual e Licitatória (DIRECON), Secretaria de Administração de Contratações (SADCON), Secretaria de Gestão de Pessoas (SEGP), Instituto Legislativo Brasileiro (ILB), Secretaria de Tecnologia da Informação – Prodasen (PRDSTI), Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade (SAFIN) e Advocacia do Senado Federal (ADVOSF). As respostas recebidas subsidiaram a análise crítica dos procedimentos adotados e a identificação de oportunidades de melhoria.

Indagação Oral: Essa técnica foi aplicada por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com fiscais técnicos de contratos de prestação de serviços com mão de obra exclusiva, vinculados às seguintes unidades: Secretaria de Transparência (STRANS), Secretaria de Infraestrutura (SINFRA), Secretaria de Comunicação Social (SECOM), Secretaria da Gráfica (SEGRAF), Secretaria de Polícia (SPOL) e Secretaria de Tecnologia da Informação – Prodasen (PRDSTI). Além disso, foram entrevistados o gestor do Núcleo de Gestão de Contratos (NGCOT), um representante do Instituto Legislativo Brasileiro (ILB) e um representante da Diretoria-





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

Executiva de Governança Contratual e Licitatória (DIRECON). As entrevistas foram conduzidas de forma semiestruturada, ou seja, com base em um roteiro previamente elaborado contendo perguntas orientadoras, mas permitindo flexibilidade para aprofundar temas relevantes que surgissem durante a conversa. Essa abordagem possibilitou a coleta de informações qualitativas, percepções e experiências dos entrevistados sobre a execução contratual e sobre a cultura organizacional, os desafios enfrentados na fiscalização e os procedimentos adotados no cotidiano da gestão dos contratos. O uso dessa técnica contribuiu para enriquecer a análise com elementos contextuais e operacionais que não seriam captados apenas por meio de documentos ou registros formais⁵.

6. Alinhamento aos Objetivos Estratégicos

A ação está vinculada aos objetivos estratégicos definidos no Ato do Auditor-Geral nº 2/2024, especialmente ao objetivo de *induzir o aprimoramento da governança e da gestão no Senado Federal*.

A auditoria foi prevista no Plano de Auditoria Interna – PAInt de 2025, aprovado pelo Primeiro-Secretário, conforme Portaria nº 12 de 2024.

7. Achados de Auditoria

Este capítulo apresenta os principais achados de auditoria com foco nos aspectos mais estruturantes identificados ao longo dos trabalhos, considerando a natureza predominantemente operacional da auditoria realizada.

⁵ As anotações das entrevistas podem ser consultadas no repositório interno de documentos, salvo em: U:\COAUDCON\Area_compartilhada\01_AUDITORIA\02_OPERACIONAL E INTEGRADA\2025\2025_Gestão de mão de obra terceirizada\INFORMAÇÕES REQUERIDAS\Entrevistas Semi Estruturadas.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

A análise concentrou-se em pontos que impactam diretamente a eficiência, eficácia e economicidade dos processos auditados, com vistas a subsidiar a gestão na tomada de decisões estratégicas.

Ressalta-se que as não conformidades foram consolidadas, de forma exemplificativa, no **Apêndice A** deste relatório, de forma a garantir seu conhecimento pela gestão e possibilitar as devidas correções.

Achado 1.1 - Divulgação oportuna da ordem cronológica de pagamentos no Portal da Transparência do Senado Federal (Achado Positivo)

Considerando a natureza de Achado Positivo, a questão será detalhada no **Capítulo 9 - Aspectos Positivos da Gestão**.

Achado 1.2 - Organização deficiente dos processos de pagamento dos contratos de terceirização no SIGAD

Situação encontrada:

De forma geral, os processos relacionados à execução contratual de serviços com terceirização de mão de obra são segmentados em: principal, termos aditivos, penalidades e pagamentos mensais.

Especificamente sobre os processos de pagamento, a cada mês, um novo processo é autuado no Sistema de Gestão Arquivística de Documentos - SIGAD para contratos com prestação de serviços contínuos.

Em uma análise comparativa com outros Órgãos Públicos Federais, no que tange a organização de processos de pagamento, observou-se que o TCU organiza seus processos de pagamento de modo diverso, com a existência de apenas um processo de pagamento por exercício financeiro.

Critérios:

- Lei nº 14.133/2021, art. 5º - princípios da eficiência e economicidade.



21/66

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

- Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º, incisos I, IV, V e VI.

Prováveis Causas:

- Prática administrativa tradicional e ausência de diretriz interna sobre organização dos processos de pagamento.
- Utilização automatizada do SIGAD sem vinculação gerencial por exercício financeiro.

Possíveis Consequências:

- Desnecessária multiplicação de processos para um mesmo contrato, com autuação mensal.
- Processos listados sem documentos formais comprobatórios de liquidação, como TRPs e TRDs.
- Dificuldade para localizar o mês de referência de cada processo no GESCON, causando limitações na rastreabilidade das informações.
- Comprometimento da eficiência administrativa e do controle de execução contratual.

Achado 1.3 - Ausência de processo integrado e centralizado no SIGAD para gestão e fiscalização dos contratos de terceirização

Situação Encontrada:

Durante a execução contratual dos serviços terceirizados, tem-se adotado a prática de autuação de processos mensais no SIGAD, exclusivamente para fins de liquidação e pagamento, mediante a juntada da documentação relativa ao período correspondente.



22/66

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

Contudo, constatou-se a ausência de um processo administrativo único, centralizado e específico, destinado ao registro e acompanhamento integral da execução contratual.

Essa lacuna compromete a rastreabilidade dos atos e fatos administrativos e afeta a consistência documental, dificultando a comprovação do cumprimento das obrigações contratuais pactuadas.

A falta de sistematização prejudica o controle de elementos críticos à fiscalização e gestão contratual, tais como:

- Formalização da garantia contratual.
- Indicação oficial do preposto da contratada e eventual substituto.
- Comprovantes de entrega de uniformes e EPIs aos colaboradores.
- Documentação que comprove a instalação e funcionamento do ponto biométrico;
- Registros de reuniões formais entre gestor e contratada.
- Plano de fiscalização contratual elaborado e revisado pela equipe responsável.
- Registro de inexecuções parciais e totais dos contratos.

Como anotado, a ausência dessa estrutura processual única dificulta não apenas o acompanhamento gerencial do contrato, como também fragiliza os controles internos, a transparência e a eficiência da Administração.

Critérios:

- Lei nº 14.133/2021 - art. 5º.
- Anexo V do ATC nº 14/2022 - arts. 3º e 4º.
- Anexo X do ADG nº 14/2022 - arts. 1º, 24 e 32.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Prováveis Causas:

- Fragmentação processual em diversos processos SIGAD.
- Ausência de padronização documental entre contratos e entre equipes de fiscalização.
- Modelo atual baseado em autuações mensais dispersas.

Possíveis Consequências:

- Risco de desencontro de informações e falhas na comprovação de cumprimento contratual.
- Dificuldade na auditoria e fiscalização dos serviços.
- Descumprimento de princípios administrativos e normativos internos.
- Perda de rastreabilidade e eficiência na gestão dos contratos.
- Comprometimento de futuras contratações, devido à perda de informações relevantes sobre a gestão e fiscalização anteriores.

Achado 1.4 - Ausência de registro da gestão contratual sobre a vedação à prática de nepotismo em contratos de terceirização em processo no SIGAD

Situação encontrada:

Apesar de haver cláusulas contratuais que proíbem explicitamente a contratação de parentes de agentes públicos pelos prestadores de serviços terceirizados, a auditoria constatou que não há registros nos autos dos contratos analisados que comprovem a realização da fiscalização quanto ao cumprimento dessas cláusulas.

Embora as empresas contratadas sejam obrigadas a fornecer declarações dos colaboradores quanto ao vínculo de parentesco, não foi possível confirmar se





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

essas informações foram efetivamente analisadas pela gestão contratual ou pelos fiscais administrativos.

Dentre a documentação que deve ser fornecida pela Contratada consta um modelo de declaração⁶ a ser assinado por cada colaborador, onde deve declarar que não possui “cônjugue, companheiro(a) ou parentes até o 3º grau, na linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, dos(as) Senadores(as) e servidores(as) do Quadro de Pessoal do Senado, ocupantes de cargos comissionados ou funções de confiança na forma do Decreto nº 7.203, de 2010 c/c Ato da Comissão Diretora do Senado Federal nº 05/2011, bem como o disposto em Contrato”.

Além da declaração do parágrafo anterior, são fornecidas informações sobre CPF, Sexo, Nome Completo, data de nascimento, nome do pai, nome da mãe, escolaridade, estado civil, cor/raça, PCD, Endereço, telefone, e-mail, Iotação, cargo, situação, admissão, jornada, dentre outras⁷.

A orientação é que a referida documentação seja entregue pela empresa por e-mail ao NGCOT ou, ainda, diretamente pelo preposto, com cópia para o Fiscal Técnico do contrato, devendo ser cadastradas pelo Fiscal Administrativo no GESCON⁸.

Os dados registrados no sistema GESCON e no SIGAD não contém evidências claras e acessíveis que demonstrem, por exemplo, checklist, parecer ou relatório que ateste a conformidade da equipe contratada em relação à vedação ao nepotismo.

⁶ O conjunto de informações e da documentação que deve ser encaminhada pela Contratada consta no item “6.3.5 Cadastramento de terceirizado” do Procedimento Operacional Padrão (POP) nº 001/NGCOT/DIRECON/DGER (NUP 00100.092814/2025-09), conforme informações prestadas pela NGCOT no Ofício nº 355/2025 – NGCOT (NUP 00100.097671/2025-13).

⁷ Procedimento Operacional Padrão (POP) nº 001/NGCOT/DIRECON/DGER (NUP 00100.092814/2025-09), item 6.3.5 Cadastramento de terceirizado.

⁸ Ibid.



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

Além disso, verificou-se que não há atas, despachos ou anotações formais nos autos que confirmem a conferência dessas informações.

A prática de “controle no silêncio”⁹ pode ser identificada, ou seja, as verificações podem ter ocorrido, mas sem qualquer documentação que ateste que foram feitas, o que compromete a prestação de contas e a rastreabilidade dos atos da administração.

Critérios:

- Lei nº 14.133/2021- art. 48, parágrafo único.
- Decreto Federal nº 7.203/2010 - art. 7º.
- Ato da Comissão Diretora nº 5/2011.
- Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º, inc. II.
- Acórdãos nº 7428/2019 – TCU - 2ª Câmara, 1493/2017-Primeira Câmara, 702/2016-Plenário, 1941/2013-Plenário, 083/2010-Plenário, 1885/2009-Plenário e 2171/2005-Plenário.

Prováveis causas:

- Falta de sistemática formal de registro das conferências realizadas pelos gestores e fiscais.
- Cultura de “controle no silêncio”: fiscalização não documentada nos autos.
- A documentação inicial fornecida pela Contratada possibilita a conferência, mas não há comprovação de que ela tenha sido efetivamente feita.

⁹ Controle no silêncio” é o nome dado ao hábito de verificar, checar ou fiscalizar o cumprimento de cláusulas contratuais (no presente caso, a vedação às práticas de nepotismo) sem jamais registrar formalmente essas ações em ata, no sistema ou nos autos do processo.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Possíveis consequências:

- Risco de prática de nepotismo sem detecção.
- Inviabilidade de comprovar a ação fiscalizatória em auditorias ou ações judiciais.
- Fragilidade no ambiente de controle interno e comprometimento da cultura de compliance.
- Danos reputacionais.

Achado 1.5 - Controle documental sobre o cumprimento das cotas em contratos de terceirização em fase inicial de estruturação no SIGAD

Inicialmente, cumpre esclarecer que o escopo da análise das cotas em contratos de terceirização não contemplou aquelas destinadas a pessoas com deficiência, cuja obrigação deve ser atendida pelas empresas mediante declaração de cumprimento da reserva dessas cotas no momento da licitação, via sistema *compras.gov.br*¹⁰, nem as cotas para presos e egressos do sistema prisional. Nesse segundo caso, apesar da instituição do grupo de trabalho por meio da Portaria da Diretoria-Geral nº 2393 de 2018 para estudar o tema¹¹, verificou-se que a política não foi implementada, presumindo-se decisão pela não adoção pela Casa. Assim, a análise concentrou-se nas cotas para afrodescendentes e mulheres em situação de vulnerabilidade econômica decorrente de violência doméstica e familiar.

Dos contratos analisados, foi detectada uma série de falhas de registro documental, destacadas a seguir.

Ausência total de registro: alguns dos processos não apresentaram nenhuma evidência de que foi feita a conferência quanto ao preenchimento das cotas

¹⁰ Nesse mesmo sentido, o Parecer nº 214/2024 – ADVOSF – NUP 00100.060683/2024-10

¹¹ Vide processo 00200.014083/2018-03



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

(especialmente nos contratos com 10 a 49 trabalhadores quanto à cota de 20% para afrodescendentes).

Registros incompletos: processos que contêm apenas parte da documentação exigida, dificultando a análise técnica da fiscalização.

Registros intempestivos: documentos inseridos tarde nos autos, não compatíveis com o momento exigido para verificação das cotas, prejudicando a comprovação da efetiva fiscalização.

Na prática, a análise da documentação dos contratos da amostra revelou que contratos com mais de 50 colaboradores, os quais deveriam observar ambas as cotas (afrodescendentes e mulheres em vulnerabilidade)¹², não possuem processos específicos de acompanhamento ou estão desatualizados, mesmo diante da exigência legal e que a documentação exigida pela contratada. Nos casos da cota para mulheres em situação de vulnerabilidade¹³, a documentação não foi devidamente anexada ou estava ausente em muitos contratos na época da análise realizada.

Diferentemente dos procedimentos de contratação de afrodescendentes, onde a identificação e seleção dos colaboradores fica à cargo exclusivamente da Contratada, o ADG nº 22, de 2016, deixou sob responsabilidade de entidade pública apartada, com quem o Senado possua acordo de cooperação, a responsabilidade pela elaboração prévia de relação nominal de mulheres vítimas de violência a ser fornecida à Contratada.

Assim, a redação padrão das cláusulas contratuais estabelece um prazo de 5 (cinco) dias úteis, após autorização do Senado, para que a Contratada solicite à

¹² Contratos 053/2019; 051/2020; 078/2020; 131/2020; 010/2021; 049/2021; 057/2021; 076/2021; 106/2021; 108/2021; 003/2022; 007/2022; 008/2022; 013/2022; 066/2022; 092/2022; 122/2022; 144/2022; 155/2022; 166/2022; 193/2023; 011/2024; 047/2024; 119/2024; 160/2024; 173/2024; 193/2024; 194/2024; 204/2024; 235/2024; 237/2024.

¹³ Contratos 053/2019; 078/2020; 010/2021; 049/2021; 076/2021; 108/2021; 003/2022; 007/2022; 008/2022; 066/2022; 092/2022; 122/2022; 166/2022; 193/2023; 011/2024; 119/2024; 160/2024; 204/2024; 235/2024; 237/2024.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

Conveniada o fornecimento da relação nominal de possíveis selecionadas para as vagas, estabelecendo, ainda, que a seleção deve ocorrer em até 15 (quinze) dias a contar do recebimento da referida relação.

Importante ressaltar que as cláusulas contratuais liberam a Contratada da obrigação do preenchimento das vagas no caso de a Conveniada não fornecer a relação nominal dentro do prazo estipulado de 5 (cinco) dias úteis.

Finalizada a contratação, é responsabilidade da Conveniada emitir declaração, no prazo de 15 (quinze) dias, de que a Contratada realizou o processo seletivo e procedeu às contratações de forma a cumprir as determinações legais ou emitir declaração da impossibilidade de contratação de acordo com os quantitativos previstos, considerando a obrigação cumprida pela Contratada.

Essa intermediação realizada pela Conveniada, entre Contratada e Senado Federal, tem o intuito de cumprir o determinado no art. 6º, do ADG nº 22, de 2016, que estabelece o sigilo quanto à identificação de quais colaboradoras tenham sido contratadas, somente autorizando a identificação das selecionadas pelo Senado Federal no caso de possível descumprimento da obrigação contratual pela Contratada, para que essa possa se defender.

Por fim, no caso de a Contratada deixar de cumprir a obrigação pela vacância de posto de trabalho, a Conveniada deve informar o fato ao Senado Federal, que notificará a contratada para que, no prazo de 30 (trinta) dias, notifique a Contratada para que realize nova seleção, conforme art. 5º, do ADG nº 22, de 2016.

Como pode ser depreendido da análise das etapas necessárias para o preenchimento das vagas por mulheres em situação de vulnerabilidade, existe uma limitação inerente aos procedimentos de fiscalização, já que não é permitido ao gestor/fiscal, por determinação legal, identificar as colaboradoras que atendem aos requisitos necessários.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Contudo, isso não significa que não haja fiscalização a ser realizada, já que os normativos legais estabelecem uma série de procedimentos e prazos que devem ser observados.

Portanto, é papel do gestor e dos fiscais dos contratos demonstrar nos autos o cumprimento dos procedimentos e prazos constantes nos normativos e nas cláusulas contratuais, assim como fazer constar a declaração, emitida pela Conveniada, de que a Contratada procedeu adequadamente com relação ao processo seletivo e à contratação.

Também se faz necessário registrar as comunicações com a Contratada e com a Conveniada para fins de cumprimento do art. 5º, do ADG nº 22, de 2016 e atestar, durante toda a execução contratual, que o preenchimento das cotas foi observado.

Em entrevista realizada com o Gestor do Núcleo de Gestão e Contratos de Terceirização, foi informado que existem conferências mensais, trimestrais e a cada surgimento/reposição de vagas, que são feitas de forma sigilosa, com o objetivo de averiguar o preenchimento das reservas de cotas.

O Gestor do NGCOT também informou que foram incluídos, no POP¹⁴ que aguarda aprovação, procedimentos que abordam o tema.

De fato, a partir da versão 1.3 do POP, de 23/06/2025, foram incluídos tópicos contendo procedimentos para o acompanhamento de cotas de terceirização. Posteriormente, na versão 1.4 do mesmo POP, de 02/07/2025, foram atualizados os procedimentos para acompanhamento das cotas e foram incluídos modelos de declarações e relatórios afeitos ao tema.

¹⁴ Procedimento Operacional Padrão (POP) nº 001/NGCOT/DIRECON/DGER (NUP 00100.092814/2025-09)





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Com relação ao Procedimento Operacional Padrão (POP) nº 001/NGCOT/DIRECON/DGER (NUP 00100.092814/2025-09), observa-se que o referido documento está em fase de elaboração e ainda depende de aprovação pela Autoridade competente. Em razão disso, não possui efeito normativo no momento e não pode ser considerado, para fins da presente auditoria, como evidência relevante, por estar sujeito a possíveis revisões ou à não aprovação. Atualmente, serve apenas como indicativo de que a Administração parece caminhar para a adequação dos procedimentos necessários.

Por fim, o Gestor do NGCOT informou que a documentação referente ao cumprimento das cotas ficaria apartada em processo específico.

Com relação aos mencionados processos de controle de cotas, durante a aplicação dos testes de auditoria, foi observada a autuação de novos tipos de processos no GESCON, datados de 23 de junho do exercício de 2025, categorizados como do tipo “Acompanhamento de cotas de terceirização”.

De fato, desde sua autuação até a data da última verificação feita no escopo da auditoria¹⁵, esses processos vêm sendo populados com a documentação relativa aos respectivos contratos, mas faz-se necessário tecer algumas observações relevantes sobre o tema.

Nenhum contrato com mais de 10 (dez) e menos de 50 (cinquenta) colaboradores¹⁶ possui acompanhamento de cotas de terceirização. Apesar de não exigirem controle para reserva mínima de 2% das vagas para mulheres em vulnerabilidade econômica, esses contratos devem reservar 20% das vagas para trabalhadores afrodescendentes, sendo necessário verificar o seu preenchimento.

¹⁵ Na data de 23 de julho do exercício de 2023 foi realizada a mais recente avaliação dos processos de “Acompanhamento de cotas de terceirização”.

¹⁶ Contratos nº: 051/2020; 131/2020; 057/2021; 106/2021; 013/2022; 144/2022; 155/2022; 047/2024; 173/2024; 193/2024; 194/2024.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Dos 20 (vinte) contratos que possuem mais de 50 (cinquenta) colaboradores, 15¹⁷ (quinze) possuem processos de acompanhamento de cotas de terceirização, contudo em 5¹⁸ (cinco) deles não foi identificado nenhum processo do tipo acompanhamento de cotas de terceirização cadastrado no GESCON.

Foi identificado, ainda, que os documentos anexados aos autos dos processos de acompanhamento de cotas não seguem um padrão; alguns processos apresentam mais documentações do que outros.

Em alguns dos processos¹⁹ foi constatada a inclusão do Relatório de Acompanhamento de Cotas de Terceirização, contendo critérios de conferência relativos ao controle das cotas destinadas tanto a mulheres em situação de vulnerabilidade econômica quanto a trabalhadores afrodescendentes; ressalta-se que a presença desse relatório não permeia todos os processos de acompanhamento de cotas, supõe-se que pela autuação recente de tantos processos não houve tempo hábil para que a gestão juntasse todas as partes documentais necessárias.

Nos poucos processos em que foi juntado aos autos, o Relatório de Acompanhamento de Cotas de Terceirização demonstra ser instrumento administrativo adequado para comprovar que os controles para assegurar o cumprimento das reservas de cotas estão sendo aplicados. O relatório, em conjunto com documentação pertinente, evidencia o cumprimento das obrigações de gestão contratual.

¹⁷ Contratos nº: 078/2020 (00200.011222/2025-68); 010/2021 (00200.011223/2025-11); 049/2021 (00200.011228/2025-35); 076/2021 (00200.011237/2025-26); 108/2021 (00200.011249/2025-51); 066/2022 (00200.011241/2025-94); 092/2022 (00200.011244/2025-28); 122/2022 (00200.011230/2025-12); 193/2023 (00200.011231/2025-59); 011/2024 (00200.011239/2025-15); 119/2024 (00200.011209/2025-17); 160/2024 (00200.011236/2025-81); 204/2024 (00200.011234/2025-92); 235/2024 (00200.011224/2025-57); 237/2024 (00200.011232/2025-01).

¹⁸ Contratos nº: 053/2019; 003/2022; 007/2022; 008/2022; 166/2022.

¹⁹ Processo 00200.011239/2025-15 - CT 011/2024; Processo 00200.011231/2025-59 - CT 193/2023; Processo 00200.011230/2025-12 – CT 122/2022; Processo 00200.011228/2025-35 - CT 049/2021.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

Frise-se que estamos aqui falando das obrigações da gestão contratual e não do cumprimento da obrigação por parte da contratada. Assim, o que se espera é que a verificação realizada pela gestão esteja demonstrada individualmente nos autos de todos os contratos em que se faz necessária, inclusive naqueles com mais de 10 (dez) e menos de 50 (cinquenta) colaboradores, pois já seria necessário realizar a conferência do preenchimento das cotas relacionadas aos trabalhadores afrodescendentes.

Um bom exemplo de demonstração inequívoca de fiscalização da gestão pode ser observado no Relatório nº 077/2025 – NGCOT (NUP 00100.120281/2025-54), presente no processo nº 00200.011231/2025-59, relativo ao CT 193/2023.

Por fim, anota-se que não há cláusulas contratuais que prevejam penalidades pelo descumprimento injustificado das cotas, o que fragiliza o poder da Administração em exigir conformidade.

Critérios:

- Lei nº 12.288/2010 - art. 39.
- Ato da Comissão Diretora nº 7/2014 e nº 4/2016.
- ADG nº 22/2016.
- Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º, inc. II.

Prováveis causas:

- Ausência de rotina formal de registro da conferência dos critérios legais e contratuais.
- Falta de padronização na documentação e nos processos de acompanhamento.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

- Inexistência de cláusulas contratuais prevendo penalidades específicas para o descumprimento das cotas.

Possíveis consequências:

- Descumprimento das políticas de inclusão social e diversidade.
- Impossibilidade de comprovar que houve fiscalização efetiva.
- Risco reputacional e fragilidade nas práticas de controle da Administração.
- Danos às práticas de compliance, por ausência de formalidade.

Achado 1.6 - Ausência de padronização em Termos de Recebimento Provisório (TRP) e Definitivo (TRD) em contratos com mão de obra terceirizada

Situação Encontrada:

Verificou-se que fiscais e gestores utilizam modelos próprios para TRPs e TRDs, sem padronização e sem seguir todas as formalidades previstas em normativos legais e internos. Foram observadas diversas inconsistências, como ausência de assinatura digital, uso de e-mails como substituto ao termo detalhado, e substituição do TRD com checklists sem as assinaturas necessárias, conforme detalhado no **Quadro 01** a seguir.

Tipologia do Termo de Recebimento	Número do documento no SIGAD	Situação identificada
TRP	00100.062398/2025-14-3	Atesto do fiscal técnico feito <u>por simples e-mail</u> e com anexação deste em formato de PDF sem a devida assinatura eletrônica
TRP	00100.031917/2025-94-3	Atesto do fiscal técnico feito <u>por simples e-mail</u> e com anexação deste em formato de PDF sem a devida assinatura eletrônica



SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

TRP	00100.063872/2025-17	Atesto do fiscal técnico feito <u>por simples e-mail</u> e com anexação deste ao processo em formato de PDF e sem a devida assinatura eletrônica
TRP	00100.093903/2025-64	TRP feito pelo fiscal técnico da SETIIN/SPATR <u>sem menção expressa à NF do mês da prestação do serviço e sem a assinatura eletrônica do respectivo fiscal técnico</u>
TRD	00100.051143/2025-18-3	Fora anexado ao processo de pagamento um <u>checklist, o qual fora assinado eletronicamente apenas pela assessoria técnica</u> (fiscal administrativo designado)
TRD	00100.065118/2025-11-6	Fora anexado um <u>checklist no qual não consta a assinatura do gestor do contrato</u> , apenas constando a assinatura do fiscal administrativo.

Quadro 01 – Tipologias do Termo de Recebimento e situações identificadas

Critérios:

- Lei nº 9784/1999 (Processo Administrativo Federal) - art. 22.
- Lei nº 14.133/2021- art. 140.
- ADG nº 14/2022 - artigos 62 e 63.
- Anexo X do ADG nº 14/2022 - §8º do art. 12 e inciso V do art. 1º. Esses normativos exigem elaboração de termos detalhados, formalizados e devidamente assinados para registro do recebimento provisório e definitivo.

Prováveis Causas:

- Ausência de modelos preestabelecidos aprovados pela Governança de Contratações.



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

Possíveis Consequências:

- Falta de uniformidade e rastreabilidade nos registros de recebimento.
- Riscos à transparência, integridade e responsabilização na execução contratual.

Achado 1.7 - Ausência de instrumentalização da fiscalização técnica por meio de um Plano de Fiscalização nos contratos da Casa

Situação encontrada:

Verificou-se que, nos contratos administrativos firmados pela Casa, especialmente aqueles com prestação continuada e dedicação exclusiva de mão de obra, não há elaboração formal de Plano de Fiscalização por parte dos fiscais técnicos designados. As evidências nesse sentido foram obtidas diretamente nas entrevistas semiestruturadas realizadas pela equipe da COAUDCON com fiscais técnicos de contratos de terceirização de mão de obra, bem como com os processos de execução contratual.

A ausência desse instrumento compromete a sistematização das atividades de acompanhamento contratual, dificultando a compreensão oportuna do contrato, as rotinas de verificação, critérios de avaliação e mecanismos de controle por parte dos fiscais técnicos.

Ademais, a inexistência desse plano também impede a padronização das ações fiscalizatórias, a rastreabilidade das decisões e a consolidação de boas práticas, além de limitar a capacidade da própria Administração de atuar preventivamente diante de riscos contratuais.

Critérios:

- Lei nº 14.133/2021 - arts. 117 e 169.
- Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º inc. V e VI e art. 12.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

- Referência externa de boa prática: Guia para elaboração do Plano de Fiscalização do TJDF²⁰.

Prováveis Causas:

- Ausência de normatização interna que exija formalmente a elaboração do plano.
- Falta de orientação técnica e modelo padronizado para subsidiar os fiscais técnicos.
- Desconhecimento por parte dos fiscais sobre a importância e aplicabilidade do instrumento.
- Cultura institucional da gestão contratual centrada em ações reativas, sem foco preventivo.

Possíveis Consequências:

- Fiscalização contratual fragmentada, sem critérios uniformes ou rastreabilidade.
- Riscos operacionais e jurídicos decorrentes da ausência de planejamento fiscalizatório.
- Perda de oportunidade de melhoria contínua e de replicação de boas práticas administrativas.

²⁰ Disponível em: <https://www.tjdf.jus.br/transparencia/governanca-institucional/governanca-de-aquisicoes/fiscalizacao-guia.pdf> [Acesso em 31 de jul. 2025].



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

Achado 1.8 - Ausência de estudo técnico documentado para avaliação da viabilidade de modernização, substituição e/ou substituição parcial do sistema GESCON

Situação Encontrada:

Grande parte dos fiscais técnicos entrevistados relataram pouco uso do GESCON, visto que a alimentação desse sistema no que tange a gestão contratual costuma ficar mais centralizada no NGCOT. Porém, os fiscais que responderam fazer algum uso consideraram melhorias possíveis:

Sugestão 1: melhoria do mecanismo de busca por informações, por meio de ferramentas simplificadas de busca de informações estilo “Google” ou “ChatGPT”;

Sugestão 2: implementação de mecanismo de salvamento automático de formulários em processo de preenchimento, para evitar a perda de trabalho interrompido; e

Sugestão 3: implementação de inteligência artificial para assistência no preenchimento, principalmente de campos repetitivos ou padronizados.

Em alguns casos, os fiscais relataram fazer uso de outros sistemas e planilhas para complementar os controles internos durante a fiscalização.

Por seu turno, o NGCOT apontou algumas limitações de funcionalidades e fez sugestões de melhorias por meio do Ofício nº 355/2025 – NGCOT (NUP 00100.097671/2025-13):

3. Comunicação com empresas contratadas

Existe a necessidade de implementação de um canal oficial de comunicação sistêmica que desobrigue o uso de e-mails e aplicativos informais de mensagem, que dificultam o controle e a rastreabilidade das informações.

4. Protocolo eletrônico para envio de documentos

A entrega da documentação pelas empresas ocorre de forma presencial ou por e-mail, sem garantia de registro automatizado, rastreabilidade e



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

segurança da informação. A adoção de uma funcionalidade de protocolo digital integrado ao sistema mitigaria esses riscos.

5. Avaliação de Instrumentos de Medição de Resultados (IMR) e coleta de atestos de serviço prestado. Faz-se necessária a implementação de funcionalidade integrada para registro de atestos e IMRs pelos fiscais técnicos e setoriais, pois, sem essa ferramenta, existe comprometimento do controle efetivo da execução contratual.

6. Gestão de ponto, férias, afastamentos e banco de horas dos terceirizados. A ausência de funcionalidade específica para esse fim impõe controles manuais, gerando retrabalho e aumentando o risco de inconsistências nos registros. (destacou-se)

Por outro lado, a DIRECON, em entrevista semiestruturada realizada em 15/07/2025, revelou o interesse estratégico do Senado de adquirir no mercado um novo sistema para contratações e execução contratual. Esse sistema substituiria e seria muito mais abrangente e completo do que os atuais (SENiC e GESCON). Como alguns estudos comparativos de mercado foram feitos e foram encontradas soluções robustas, essa demanda estaria em vias de ser solicitada ao órgão técnico competente para elaboração de Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.

Diante dessa informação, a Auditoria Interna entende que as implementações de melhorias ou ajustes que não sejam críticos no sistema GESCON poderiam ser prejudicadas pelo eventual advento de novo sistema de gestão contratual.

Todavia, verificou-se a ausência de um estudo documentado para avaliação da viabilidade de modernização, substituição e/ou substituição parcial do sistema GESCON.

Critérios:

- Anexo X do ADG nº 14/2022 - incisos IV, V e VI do art. 1º e § 2º do art. 16.

Prováveis Causas:

- Inexistência de planejamento estruturado para avaliação de alternativas tecnológicas ao sistema atual.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

- Inexistência de OKR relacionado ao estudo de viabilidade de modernização, substituição e/ou substituição parcial do sistema GESCON.
- Ausência de tomada de decisão quanto a elaboração do estudo técnico.
- Estudos feitos sem registro formal.

Possíveis Consequências:

- Risco de manutenção de sistema com baixa efetividade.
- Potencial comprometimento da eficiência operacional e da governança dos processos de controle e de gestão de contratos.
- Indecisão quanto a oportunidade de implementação de melhorias estruturais no GESCON, tendo em vista a sua possível substituição.

Achado 1.9 - Planejamento para modernização do sistema de gestão de contratos da Casa ainda em fase inicial

Em resposta à Solicitação de Auditoria, o NGCOT encaminhou Plano de Ação (NUP. 0100.136852/2025-72), contendo propostas de melhorias no sistema GESCON previamente avaliadas como viáveis ou passíveis de aprofundamento técnico.

Entre as iniciativas consideradas com potencial de implementação no GESCON estão: (1) inclusão de alertas automáticos; (2) criação de canal de comunicação com empresas contratadas e (3) registro de Instrumento de Medição de Resultado - IMR e atestos diretamente no sistema.

Por outro lado, três sugestões foram classificadas como inviáveis no contexto do sistema GESCON, quais sejam: (1) extração estruturada de dados; (2) protocolo digital para entrega de documentos e (3) gestão de ponto, férias e banco de horas de funcionários terceirizados.

A iniciativa representa um movimento inicial relevante na direção do aprimoramento da gestão contratual.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

Contudo, os estudos apresentados ainda se encontram em estágio incipiente e carecem de maior aprofundamento técnico e integração com outras iniciativas estratégicas em curso. A ausência dessa articulação pode comprometer a efetividade e a implementação coordenada dos aperfeiçoamentos viáveis no sistema GESCON.

Critérios:

- Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º, incisos IV, V e VI, art. 16, §2º e arts. 20 e 32.

Possíveis Causas:

- Iniciativa preliminar motivada pela identificação de oportunidades de melhoria no sistema de gestão de contratos.
- Carência de integração com o achado relacionado à ausência de estudo técnico documentado para avaliação da viabilidade de modernização, substituição e/ou substituição parcial do sistema GESCON.

Prováveis Consequências:

- Risco de duplicidade de esforços ou soluções fragmentadas.
- Dificuldade na priorização e implementação das melhorias propostas.
- Perda de oportunidade de alinhar melhorias operacionais com uma eventual reestruturação tecnológica do sistema.

Achado 1.10 - Fragilidades na consolidação e rastreabilidade dos registros de gestores e fiscais de contratos designados

Situação encontrada:

A partir do **item nº 10 do Apêndice A - Não conformidades identificadas no GESCON**, são detalhados, de forma exemplificativa, os erros identificados nos registros de designação de gestores e fiscais de contratos.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Em diversos contratos auditados, foram encontradas inconsistências entre os nomes de fiscais registrados no GESCON e aqueles formalmente designados por meio de Portaria da Diretoria Geral (PDG), como verifica-se, por exemplo, nos CTs nº 204/2024, nº 160/2024, nº 3/2022 e nº 78/2020.

Foi constatada a ausência de mecanismos que vinculem os registros no GESCON ao documento formal de designação, tanto no campo “Gestão” quanto na aba “Textos”.

Além disso, o GESCON não possui campo específico que permita informar o tipo de fiscal (técnico, administrativo ou setorial), utilizando apenas a nomenclatura genérica “Fiscal”.

As sucessões de designações e alterações de lotação não são refletidas de forma estruturada no sistema, dificultando o entendimento do histórico e do status atual de cada agente designado. Assim, a busca por novas portarias exige consulta manual, processo por processo, no SIGAD, sem integração automática com o GESCON ou identificação padronizada.

Exemplos como o CT nº 199/2024 demonstram que a designação formal pode estar posterior à atuação registrada no sistema e que os processos de pagamento não oferecem clareza sobre mudanças ocorridas na designação.

Ainda que o GESCON tenha evoluído com a geração de relatórios, há limitações, como: (1) falta de totalização do número de gestores e fiscais por setor; (2) relatórios que ainda apresentam telas em branco ou omissões de contratos vigentes e (3) ausência de campos para informação do setor de lotação, dificultando buscas direcionadas e análise de redistribuições internas.

Critérios:

- Lei nº 14.133/2021 - arts. 7º, §1º, 8º, §3º e 117.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

- Anexo X do ADG nº 14/2022 - arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 16 § 2º.

Prováveis Causas:

- O Sistema GESCON apresenta funcionalidades defasadas frente às exigências atuais de rastreabilidade, integridade de dados e transparência nos registros administrativos.
- Ausência de integração entre os sistemas SIGAD e GESCON quanto a designação de fiscais e gestores, impedindo consolidação automática das designações e rastreio histórico eficiente.

Possíveis Consequências:

- Prejuízo à governança das contratações, dificultando o controle, a fiscalização e tomada de decisões estratégicas com base em dados.
- Impacto na eficiência administrativa e nos processos de análise, auditoria e capacitação de equipes.

Achado 1.11 - Ausência de estruturação de dados de pagamento dos funcionários em contratos de terceirização

Situação Encontrada:

Em contratos de terceirização com regime de dedicação exclusiva de mão de obra do Senado Federal, as empresas contratadas encaminham mensalmente os comprovantes de pagamento aos seus funcionários. Esses documentos são anexados manualmente aos processos de pagamento no SIGAD.

O NGCOT realiza a conferência individual de cada comprovante para fins de recebimento definitivo, mas verifica-se que não há consolidação estruturada ou base de dados unificada com os valores pagos, beneficiários, datas e informações contratuais correlatas. Ou seja, não existe padronização quanto ao formato dos arquivos enviados, dificultando a extração de dados e a elaboração de procedimentos automatizados de fiscalização.



43/66

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

De forma ideal, os comprovantes deveriam ser encaminhados em formato estruturado - como planilhas Excel -, permitindo o cruzamento entre os dados da folha de pagamento e as respectivas cláusulas contratuais e obrigações trabalhistas, o que, além de deixar o trabalho de conferência mais célere, daria maior segurança a Administração ao realizar o atesto da despesa e o respectivo recebimento definitivo mensal do objeto contratual.

Critérios:

- Lei nº 14.133/2021 - art. 11, parágrafo único.
- Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º, incisos II, V e VI.

Prováveis Causas:

- Ausência de exigência contratual quanto ao formato padronizado e estruturado dos comprovantes de pagamento.
- Sistema GESCON e SIGAD não integrados à base de dados dos pagamentos feitos pelas contratadas aos seus empregados.
- Fiscalização baseada em processos individualizados e manuais, sem suporte de procedimentos automatizados de controle.

Possíveis Consequências:

- Dificuldade de verificar o cumprimento integral das obrigações trabalhistas previstas em contrato e na CLT.
- Risco de pagamentos em atraso ou valores divergentes sem detecção tempestiva pela fiscalização.
- Perda de oportunidade de integração dos dados com painéis analíticos e em trilhas automatizadas.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

Achado 1.12 - Ausência de programa contínuo e específico de capacitação para gestores e fiscais de contratos

A despeito da previsão normativa estabelecida no art. 16, §1º, do Anexo X do ADG nº 14/2022, observa-se que ainda não foi implementado um programa contínuo e específico de capacitação voltado aos gestores e fiscais de contratos. As iniciativas existentes têm caráter pontual, não contemplando trilhas progressivas de aprendizagem alinhadas ao grau de complexidade das contratações, nem ao perfil dos servidores designados.

Em entrevistas conduzidas pela equipe da COAUDCON com fiscais de contratos de terceirização da Casa, foram registradas evidências relevantes que apontam fragilidades no processo de capacitação institucional. Os entrevistados relataram: (1) ausência de estímulo recente à participação em capacitações, (2) realização de cursos por iniciativa própria, sem apoio institucional, (3) percepção da necessidade de formações específicas, contínuas e frequentes, (4) recomendação para que prepostos e supervisores terceirizados também sejam contemplados nos treinamentos e (5) sugestão de que a comunicação institucional seja mais ativa e orientadora em relação às ações de capacitação disponíveis.

Adicionalmente, conforme resposta à Solicitação de Auditoria, embora haja previsão de cursos EAD e presenciais para os anos de 2025 e 2026, trata-se de ações isoladas, sem estruturação em trilhas de capacitação por níveis, tampouco com foco na progressividade dos conteúdos.

Ressalte-se, ainda, que os Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) não têm sido utilizados como instrumentos de formalização de demandas por qualificação de fiscais e gestores.

Por fim, ressalta-se que a rotatividade de fiscais e gestores de contratos evidencia a necessidade de um processo permanente e estruturado de capacitação, capaz de garantir continuidade e qualidade na atuação desses agentes, porquanto a



45/66

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

ausência de formação adequada compromete diretamente a eficiência e a efetividade da fiscalização contratual, fragilizando inclusive a primeira linha da governança das contratações, com reflexos sobre o controle preventivo e a mitigação de riscos na execução dos contratos.

Critérios:

- Lei 14.133/2021 - art. 7, inciso II e art. 18, §1º, inc. X e art. 169, §1º.
- Anexo II do ADG nº 14/2022 - art. 5º, inc. XIII.
- Anexo X do ADG nº 14/2022 - arts. 5º, 6º e 16, § 1º.

Prováveis Causas:

- Ausência de percepção, por parte dos fiscais e gestores de contratos, de um apoio assertivo do órgão de Governança de Contratações com o tema da capacitação.
- Subutilização do campo *“providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à adequação do ambiente do órgão e à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual”* nos ETPs.
- Desconexão entre os órgãos gestores dos contratos e os responsáveis pela formação técnica.
- Fragmentação dos treinamentos e capacitações em ações pontuais e episódicas.

Possíveis Consequências:

- Preparação inadequada dos servidores ao assumirem a função de gestor ou fiscal de contratos.
- Entraves na condução, monitoramento e fiscalização dos contratos da Casa.
- Reproduções de práticas antigas, sem alinhamento à nova legislação e melhores práticas de gestão e fiscalização contratual.



46/66

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

- Comprometimento da efetividade, prevenção de riscos e governança nas contratações.

Achado 1.13 - Ausência de estudos sobre a conveniência, custos e benefícios da utilização de meios alternativos de resolução de controvérsias em contratos da Casa

Situação encontrada:

Apesar da previsão expressa na Lei nº 14.133/2021 para a possibilidade de adoção de meios alternativos de resolução de controvérsias em contratações, como conciliação, mediação, comitês de disputas, arbitragem e compromissos processuais²¹, verificou-se que não há uma prática consolidada ou institucionalizada voltada a esses mecanismos.

As evidências registradas foram: (1) falta de compreensão aprofundada sobre os instrumentos alternativos, ou seja, a ideia de mediação ou conciliação pode estar sendo atrelada aos esforços informais de comunicação, o que dilui seu caráter formal e estratégico; (2) ausência de registros estruturados nos sistemas GESCON e SIGAD sobre ocorrências e respectivas formas de resolução, o que dificulta o mapeamento técnico ou histórico de conflitos, dificultando a extração de padrões e a elaboração de diagnósticos; (3) ausência de dados jurídicos estruturados, porquanto a Advocacia do Senado informou, em resposta à Solicitação de Auditoria, não dispor de base de dados sobre judicializações envolvendo contratados (NUP 00100.088206/2025-91) e (4) barreiras institucionais e operacionais, uma vez que a Assessoria de Apuração de Infrações e Responsabilidades (ASRESP), unidade responsável pela apuração e responsabilização administrativa, ainda se encontra em fase inicial de estruturação. Sua criação teve como objetivo principal apurar e relatar infrações sujeitas às

²¹ Nos termos do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo (IBDA): **Enunciado nº 51** - Os métodos alternativos, adequados ou multiportas de resolução e prevenção de disputas são estimulados pela Lei n. 14.133/2021, cujo rol constante do art. 151 é exemplificativo e **Enunciado nº 55** - No âmbito das licitações e contratos administrativos, é possível a celebração de acordos com a Administração, com o objetivo de isentar ou atenuar a aplicação das sanções previstas na Lei n. 14.133/2021.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

penalidades de impedimento de licitar e contratar, bem como à declaração de idoneidade, conforme informado na resposta à Solicitação de Auditoria (NUP 00100.097607/2025-32). Apesar disso, sua competência também abrange a possibilidade de propor novas soluções às regras relacionadas ao processo de responsabilização administrativa nas contratações, conforme definido no Regulamento Orgânico Administrativo do Senado Federal²².

No âmbito interno, destaca-se que foi previsto, através do ADG nº 15/2022²³, o mecanismo de Termo de Ajuste de Conduta, embora, na prática, a sua adoção ainda seja incipiente.

Assim, entende-se que o ambiente da gestão de conflitos contratuais é caracterizado por práticas pulverizadas e ainda distante da lógica consensual pretendida pela legislação moderna. O risco é de que as contratações continuem vulneráveis a impasses evitáveis, sem que a Administração se beneficie da

²² Art. 15. A Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória tem as seguintes unidades diretamente subordinadas:

Parágrafo único. As unidades diretamente subordinadas à Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória têm as seguintes atribuições e competências:

(...) II - à Assessoria de Apuração de Infrações e de Responsabilização de Licitantes e Contratados compete prestar assessoramento técnico à Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória para análise de processos de apuração de infrações em licitações e contratos administrativos, com eventual aplicação de sanções; notificar empresas quanto às deliberações dos processos de penalidade, assinalando o prazo de recurso; elaborar ofícios, instruções, estudos técnicos e despachos, bem como minutas de correspondências oficiais a serem expedidas, com vistas ao levantamento de todas as informações necessárias para subsidiar decisões do titular; executar o controle e a observância dos prazos processuais; elaborar relatório conclusivo a ser encaminhado à autoridade competente para deliberação acerca de instauração de processo administrativo sancionador; providenciar as portarias de designação de servidores para composição da comissão processante, caso necessário; registrar penalidades nos sistemas, quando aplicável; sugerir soluções à luz da legislação pertinente e das normas internas para aprimoramento de regras atinentes ao processo de responsabilização administrativa; e executar outras atribuições correlatas (Destacou-se).

²³ Art. 8º No processo administrativo sancionatório instaurado para apuração de condutas praticadas durante a execução contratual e que possa ensejar a aplicação das sanções previstas nos incisos II e III do caput do art. 156 da Lei nº 14.133, de 2021, poderá ser celebrado com a contratada compromisso de ajuste de conduta nos termos do art. 26 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, desde que observados os seguintes requisitos: I - presença dos pressupostos previstos no próprio instrumento contratual; II - que o acordo se apresente como a medida mais eficaz para o atendimento do interesse público e para a continuidade da prestação do serviço; III - seja previsto no acordo que o afastamento da sanção dar-se-á em caráter condicional ao cumprimento integral das condições estabelecidas; IV - haja prévia manifestação da Advocacia do Senado Federal antes da celebração do acordo.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

possibilidade de resolução eficiente e colaborativa de controvérsias em matéria contratual.

Critérios:

- Lei nº 14.133/2021- art. 151 e 153.
- Anexo do Regulamento Orgânico Administrativo do Senado Federal - art. 15, parágrafo único, inc. II.
- Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º, inc. V e VI.
- ADG nº 15/2022 - art. 8º.

Prováveis Causas:

- Ausência de registros formalizados nos sistemas GESCON e SIGAD sobre ocorrências e resoluções durante a fiscalização.
- Falta de banco de dados estruturado sobre judicializações com contratados.
- Estágio inicial de estruturação da ASRESP, sem cronograma para atuação preventiva.
- Carência de sistematização e mapeamento técnico sobre causas de infrações contratuais.
- Cultura organizacional orientada à resolução informal de controvérsias, com processos formais restritos a situações que indiquem necessidade de penalidades.

Possíveis Consequências:

- Impossibilidade de atuação preventiva na resolução de controvérsias contratuais.
- Perda de oportunidade de atuação proativa e negociada da Administração Pública.
- Ausência de subsídios para o aprimoramento dos artefatos de contratação.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

- Risco reputacional ao Senado Federal ao não servir como referência institucional na adoção de práticas modernas de resolução de controvérsias.

8. Manifestação da Unidade Auditada

Considerando o envio da matriz de achados preliminar à DGER, por meio do documento nº 00100.154478/2025-97 (Ofício nº 09/2025 – COAUDCON/AUDIT), os órgãos NGCOT, DIRECON e ILB foram devidamente instados a se manifestar. As manifestações foram apresentadas dentro do prazo estabelecido e estão formalizadas nos seguintes documentos:

- NGCOT – Documento nº 00100.172767/2025-7 (Ofício nº 605/2025 – NGCOT);
- DIRECON – Documento nº 00100.173844/2025-15 (Ofício nº 151/2025 – DIRECON);
- ILB – Documento nº 00100.178380/2025-2 (Ofício nº 441/2025 – ILB).

Para atender à recomendação constante do **Achado 1.2**, o NGCOT sugeriu, em síntese, a adoção de volumes como solução. A COAUDCON entende que essa alternativa é capaz de sanar o achado identificado, razão pela qual a recomendação foi ajustada para contemplar essa possibilidade.

Para atender à recomendação constante do **Achado 1.3**, o NGCOT informou, em síntese, a adoção do processo denominado “*Repositório Documental da Fiscalização*”, cujos documentos serão vinculados aos respectivos contratos no sistema GESCON. Adicionalmente, foi apresentado um *checklist* destinado à verificação da presença de todos os documentos necessários no processo. Ressalta-se que o acompanhamento das cotas de terceirização será tratado em processo específico, apartado. A COAUDCON entende que essa solução é viável.



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

Para atender à recomendação constante do **Achado 1.4**, o NGCOT esclareceu que utiliza um formulário pré-admissional para todos os colaboradores terceirizados, o qual é devidamente organizado e disponibilizado no Drive U. A COAUDCON reconhece que o uso desse formulário contribui para coibir a prática identificada; contudo, reforça a necessidade de que tais documentos estejam inseridos no processo unificado de fiscalização e gestão contratual, conforme previsto no achado nº 1.3. Dessa forma, a recomendação foi mantida, com a sugestão expressa de integração da documentação ao processo, visando aprimorar os controles e garantir maior efetividade na gestão dos contratos.

Para atender à recomendação constante do **Achado 1.5**, o NGCOT informou que, a partir de 23/06/2025, o controle foi reforçado por meio da instrução de processos específicos de “*Acompanhamento de Cotas de Terceirização*”, vinculados individualmente aos respectivos contratos no sistema GESCON. Anota-se que na lista de contratos encaminhada pelo NGCOT não constam contratos com mais de 10 (dez) e menos de 50 (cinquenta) colaboradores que, apesar de não exigirem controle para reserva mínima de 2% das vagas para mulheres em vulnerabilidade econômica, devem reservar 20% das vagas para trabalhadores afrodescendentes. Não houve manifestação da Comissão de Minutas Padrão para avaliar a inclusão de cláusula padrão de penalidade. A COAUDCON reconhece o avanço na abordagem da matéria, mas, considerando a recente implementação da medida, opta por manter o achado e a recomendação, com ajustes em seus conteúdos, com o objetivo de acompanhar os desdobramentos e assegurar a efetividade e continuidade do controle nos autos, inclusive para os novos contratos firmados.

Para atender à recomendação constante do **Achado 1.6**, o NGCOT informou que já adota o Termo de Recebimento Definitivo (TRD) padronizado para os contratos sob sua gestão. Em relação ao Termo de Recebimento Provisório (TRP), foi expedido o Ofício Circular nº 195/2025 – DIRECON (NUP 00100.206522/2025-51), que





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

estabelece sua utilização obrigatória pelos fiscais técnicos. A COAUDCON considera a iniciativa positiva, porém manterá a recomendação, a fim de acompanhar a efetiva adoção do TRP padronizado pelos fiscais técnicos.

Quanto ao **Achado 1.7**, o NGCOT disponibilizou modelo padrão de Plano de Fiscalização elaborado. A DIRECON comunicou, por meio do Ofício Circular nº 195/2025 – DIRECON (NUP 00100.206522/2025-51), que o Plano de Fiscalização será elaborado para novos contratos de mão de obra, devendo contar com a ciência expressa da fiscalização técnica. A COAUDCON entende que o plano de ação apresentado atende à recomendação; contudo, considera pertinente manter o achado para acompanhar a efetiva implementação do plano nos contratos de terceirização, assegurando que sua aplicação ocorra de forma sistemática e eficaz.

Sobre o **Achado 1.8**, a DIRECON informou a existência de grupo de trabalho instituído com a finalidade de modernizar o sistema GESCON. Assim, a COAUDCON entende que a recomendação deve permanecer em aberto para acompanhar os estudos técnicos para a viabilidade de modernização, substituição integral ou parcial do sistema, considerando os impactos e melhorias esperadas na gestão dos contratos.

Sobre o **Achado 1.9** o NGCOT esclareceu que, até o momento, não há planejamento definido para implementar as modernizações no GESCON relacionadas aos temas expostos. Contudo, informou que pretende sugerir o envio ao PRODASEN para análise. Diante disso, a COAUDCON entende que a recomendação deve permanecer em aberto para acompanhamento das ações futuras, em conjunto com as providências indicadas no Achado 1.8, considerando a interdependência entre os temas.

Quanto ao **Achado 1.10**, o NGCOT informou que o SEPCO/SADCON formalizou a atualização do sistema GESCON, incluindo as figuras de “*fiscal técnico*”,



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

“fiscal administrativo” e “fiscal setorial”. No entanto, não foi mencionada expressamente a evolução do sistema para permitir a emissão das portarias de designação diretamente no GESCON, conforme apontado na recomendação. Ainda assim, o NGCOT indicou que pretende sugerir o encaminhamento da demanda ao PRODASEN para análise de viabilidade. Diante disso, a COAUDCON entende que a recomendação deve permanecer em aberto, a fim de possibilitar o acompanhamento das ações futuras, especialmente aquelas que venham a ser articuladas entre o NGCOT, a DIRECON e o PRODASEN, visando o aprimoramento e integração entre o sistema GESCON e a formalização dos atos de designação de fiscais e gestores de contratos.

Sobre o **Achado 1.11**, o NGCOT informou, em linhas gerais, que será encaminhado ofício circular para as empresas contratadas contendo modelo padronizado de planilha para envio de dados de pagamento. A COAUDCON entende que a iniciativa atende a recomendação. No entanto, considera pertinente mantê-la em aberto, a fim de possibilitar o acompanhamento da efetiva implementação em momento oportuno, garantindo a sua aplicação prática nos contratos de terceirização.

Quanto ao **Achado 1.12**, a DIRECON apontou que, na construção do Plano de Capacitação Anual dos Servidores do Senado Federal (PCASF), contribuirá com o encaminhamento das demandas de capacitação voltadas ao seu público interno e externo, incluindo fiscais e gestores distribuídos pelas diversas unidades do Senado. Além disso, sugeriu a estruturação dos cursos em formato de trilhas de aprendizagem, visando maior efetividade na formação continuada. Por sua vez, o ILB manifestou que acompanhará as contribuições apresentadas pela DIRECON e atuará em parceria para customizar uma trilha de aprendizagem específica, além de estudar a definição de carga horária mínima que permita a validação dos cursos para fins de concessão de adicional de especialização. Diante dessas iniciativas, a COAUDCON entende que a recomendação deve permanecer em aberto, com o objetivo de acompanhar o





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

desenvolvimento e a implementação das ações integradas propostas, assegurando que as medidas resultem em efetiva melhoria na capacitação dos agentes envolvidos na gestão e fiscalização dos contratos.

Por fim, quanto ao **Achado 1.13**, a DIRECON informou que o tema está sendo objeto de estudo, conduzido pela ASRESP, com foco na dinâmica de apuração e aplicação de penalidades nas licitações e contratações do Senado Federal. O estudo contempla, em especial, a análise do comportamento de licitantes e contratados em situações de infração contratual ou legal, com o objetivo de subsidiar, entre outras ações, a avaliação da viabilidade de adoção de meios alternativos de resolução de controvérsias. Diante da relevância e complexidade do tema, a COAUDCON entende que a recomendação deve permanecer em aberto, a fim de permitir o acompanhamento dos estudos técnicos em curso, bem como das eventuais medidas que venham a ser adotadas para o aprimoramento da implantação dos meios alternativos para a resolução de controvérsias.

9. Aspectos Positivos da Gestão

Considerando que a Lei nº 14.133/2021, através do § 3º do artigo 141, ampliou o tratamento em relação à Lei nº 8.666/93 sobre a obrigatoriedade de a Administração elaborar e disponibilizar mensalmente em sítio oficial os pagamentos decorrentes de execução contratual, para fins de obedecer a ordem cronológica de pagamentos.

Nesse sentido a Administração foi questionada, através de Solicitação de Auditoria, sobre quais eram as medidas adotadas para o cumprimento dessa divulgação, a qual foi respondida nos seguintes termos pela SAFIN (Doc. 00100.097927/2025-92):

Extrai-se de diploma legal a necessidade da Administração Pública em não privilegiar terceiros, afastando-se a preterição de interessados que se encontrem em prevalência, em razão da ordem de exigibilidade de créditos. A Administração não dispõe, portanto, de discricionariedade para escolher a ordem de preferência de pagamento.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

A Secretaria de Finanças, Orçamento e Contabilidade sempre atendeu os requisitos e prazos estabelecidos nos dispositivos legais, bem como os prescritos nos normativos internos do Senado Federal, em especial ATC nº 02/2008 e art. 65 do ADG nº 14/2022.

A respeito da publicação mensal no Portal da Transparência da ordem cronológica dos pagamentos, a Safin produziu relatório contendo as informações solicitadas e, em comum acordo com a DIREG, disponibilizará relatório contendo os pagamentos diários efetuados pela secretaria. (Destacou-se).

Em consulta realizada no sítio da transparência do Senado Federal em 7 de julho de 2025 verificou-se que a ordem cronológica de pagamentos fora divulgada na secção de Orçamento e finanças e de forma retroativa, abrangendo os pagamentos decorrentes de execução contratual a partir do dia 5 de janeiro de 2022. Assim, a divulgação foi efetivada antes mesmo da necessidade de a Auditoria encaminhar a recomendação nesse sentido.

Este achado positivo, além indicar o compromisso da Administração do Senado com a efetiva implementação da Lei nº 14.133/2021, aumenta o grau de transparência do órgão.

10. Recomendações

Recomendação 1.1 - Considerando que o Achado 1.1 representa uma prática positiva da gestão e que eventuais fragilidades inicialmente observadas foram devidamente corrigidas pela Administração no decorrer dos trabalhos de auditoria, não se fazem necessárias recomendações adicionais neste momento.

Recomendação 1.2 - Considerando o Achado 1.2, recomenda-se ao Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização que avalie a viabilidade de unificar os processos de pagamento dos contratos de terceirização. Entre as alternativas, destacam-se: (1) adoção de um processo único por contrato e exercício financeiro; (2) agrupamento dos processos de pagamento em um dossiê, por contrato; ou (3) instrução de um processo único com volumes distintos para cada parcela mensal.





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

Esse processo deve ser organizado cronologicamente, com a vinculação de cada parcela mensal, de modo a conferir maior rastreabilidade, controle e eficiência na gestão dos pagamentos. Essa consolidação, além de aprimorar a organização e o acompanhamento da execução do contrato, poderá fornecer informações para futuras contratações com objeto similar, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo dos processos.

Além disso, é importante que seja mantida atualizada a vinculação de todos os processos relacionados a cada contrato no sistema GESCON.

Recomendação 1.3 - Considerando o Achado 1.3, recomenda-se ao Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização que passe a autuar, para cada contrato de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, um processo administrativo centralizado no SIGAD, destinado à gestão e fiscalização contratual, contendo de forma sequencial e organizada toda a documentação exigida pelo instrumento contratual e pelos normativos internos aplicáveis, tais como: (1) comprovação da garantia contratual e suas respectivas renovações; (2) ordem de serviço inicial; (3) indicação formal do preposto e seu substituto; (4) comprovantes de entrega de uniformes, EPIs e demais materiais obrigatórios; (5) registros das reuniões inicial e periódicas entre a gestão e a empresa contratada e de ocorrências na execução contratual; (6) plano de fiscalização elaborado pela equipe fiscal; (7) verificações para coibir a prática de nepotismo; (8) portarias de designação de gestores e fiscais e as respectivas alterações etc. Essa consolidação, além de aprimorar a organização e o acompanhamento da execução do contrato, poderá fornecer informações para futuras contratações com objeto similar, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo dos processos.

Além disso, é importante que seja mantida atualizada a vinculação de todos os processos relacionados a cada contrato no sistema GESCON.

Recomendação 1.4 - Considerando o Achado 1.4, recomenda-se ao Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização que implemente um registro sistemático no





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

SIGAD do controle realizado quanto ao cumprimento do normativo e das cláusulas contratuais que vedam a prática de nepotismo.

Recomendação 1.5 - Considerando o Achado 1.5, recomenda-se:

1.5.1 - Ao Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização que avance na implementação de um registro sistemático e tempestivo no SIGAD de verificações para assegurar o cumprimento das cláusulas contratuais que versam sobre a reserva de cotas para preenchimento por trabalhadores afrodescendentes e para mulheres em situação de vulnerabilidade econômica em todos os contratos que contenham essa exigência; e

1.5.2 - À Comissão de Minutas Padrão para que seja incluída uma cláusula padrão de penalidade por descumprimento, por parte da contratada, das obrigações referentes à reserva de cotas em contratos de terceirização, assegurados o contraditório e a ampla defesa.

Recomendação 1.6 - Considerando o Achado 1.6, recomenda-se à Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória que prepare um cronograma para fins de elaboração e disponibilização de modelos-padrão de TRPs e TRDs, que contemplem as diversas especificidades dos objetos usualmente contratados pelo Senado (modelos específicos para obras e serviços de engenharia, para serviços em geral e com pessoal terceirizado, para fornecimentos de bens e mercadorias etc.), orientando os fiscais e gestores de contratos acerca da necessidade da sua efetiva utilização.

Recomendação 1.7 - Considerando o Achado 1.7, recomenda-se à Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória que:

1.7.1 - Elabore e disponibilize aos fiscais técnicos um roteiro padronizado para a construção do Plano de Fiscalização, a exemplo do modelo de Plano de Fiscalização disponibilizado pelo TJDFT; e





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

1.7.2 - Oriente os fiscais técnicos quanto à necessidade de elaboração e juntada do Plano de Fiscalização ao processo administrativo de execução contratual no SIGAD, após a assinatura e antes do início da execução contratual.

Recomendação 1.8 - Considerando o Achado 1.8, recomenda-se à Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória que promova a elaboração de estudo técnico documentado, com a participação e oitiva dos principais usuários, bem como dos setores responsáveis pela manutenção e desenvolvimento de softwares da Casa, visando à avaliação da viabilidade de modernização, substituição integral ou parcial e/ou redesignação do sistema GESCON como solução legada, considerando aspectos funcionais, econômicos, riscos, impactos à governança e a disponibilidade de soluções no setor público e privado.

Recomendação 1.9 - Considerando o Achado 1.9, recomenda-se que o Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização, em conjunto com a Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória e com a Secretaria de Tecnologia da Informação Prodasen:

1.9.1 - Avance na formalização dos estudos técnicos relacionados às melhorias propostas no GESCON, e àquelas que possam ser viabilizadas por meio de outros sistemas, consolidando-os em documento estruturado e articulando-os com o estudo de viabilidade de modernização, substituição e/ou substituição parcial do sistema, conforme identificado no Achado 1.8. Essa integração permitirá maior coerência entre as ações de curto prazo e os objetivos estratégicos de transformação digital da gestão contratual da Casa; e

1.9.2 - Avalie a incorporação do tema no Plano Estratégico do Senado Federal e no Plano Diretor de Tecnologia da Informação, com a definição de metas e indicadores que viabilizem o acompanhamento sistemático da evolução das iniciativas. Essa incorporação tem como objetivo garantir prioridade institucional ao aprimoramento do sistema GESCON, promover alinhamento intersetorial e assegurar





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

que os avanços sejam sustentáveis, mensuráveis e compatíveis com os objetivos de modernização da gestão contratual.

Recomendação 1.10 - Considerando o Achado 1.10, recomenda-se à Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória que avalie, em conjunto com o Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização e com a Secretaria de Tecnologia da Informação Prodasen, por meio dos departamentos responsáveis pela manutenção do GESCON:

1.10.1 - Implementar funcionalidade no GESCON para que as Portarias de Designação de Fiscais e Gestores, e suas substituições, sejam originadas diretamente nesse sistema e posteriormente anexadas no processo SIGAD, assegurando maior integridade, confiabilidade e rastreabilidade dos dados;

1.10.2 - Incluir a classificação adequada no GESCON por tipo de fiscal (técnico, administrativo, setorial), em conformidade com a nomenclatura adotada pelo ADG nº 14/2022;

1.10.3 - Assegurar que os dados sobre fiscais e gestores designados alimentem a geração de relatórios confiáveis no GESCON, facilitando a atribuição de responsabilidades por tipo de fiscalização, planejamento de capacitações, mapeamento da estrutura de fiscalização por cada órgão da Casa e o monitoramento, por área, do quantitativo de contratos vinculados a cada servidor e/ou órgão designado.

Em caso de substituição do sistema, entende-se que a recomendação também seja aplicada.

Recomendação 1.11 - Considerando o Achado 1.11, recomenda-se à Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória que avalie, em conjunto com o Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização, a viabilidade de passar a exigir das empresas contratadas para a prestação de serviços com mão de obra exclusiva, que os dados referentes aos pagamentos realizados aos funcionários





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

terceirizados sejam encaminhados mensalmente em formato estruturado, preferencialmente em planilhas eletrônicas, contendo, dentre outras informações, os seguintes campos: nome completo, CPF, cargo ou função, remuneração bruta detalhada, valores de descontos aplicáveis, valor líquido e data efetiva de pagamento de cada trabalhador vinculado à respectiva empresa contratada.

A estruturação desses dados permitirá a construção de painéis analíticos e automatizados.

Recomendação 1.12 – Considerando o Achado 1.12, recomenda-se:

1.12.1 - Ao Instituto Legislativo Brasileiro que institua programa contínuo e específico de capacitação voltado aos gestores e fiscais de contratos da Casa, estruturado em trilhas de conhecimento que abranjam níveis básico, intermediário e avançado da gestão contratual. O programa deve contemplar cursos síncronos e assíncronos com módulos internos, com foco nas normas e procedimentos da Casa, e módulos externos, orientados pelas melhores práticas e pela legislação nacional vigente e considerar as principais lacunas de capacitação detectadas a partir da oitiva de fiscais e gestores de contratos.

1.12.2 - Adicionalmente, que o Instituto Legislativo Brasileiro avalie, em conjunto com a Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória, a viabilidade de estabelecer certificações como pré-requisito ou mecanismo de valorização e reforço da qualificação de gestores e fiscais de contratos.

1.12.3 - À Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória que mantenha, de forma contínua, ações de estímulo aos gestores e fiscais de contratos para que identifiquem e registrem, no campo *“providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato...”* dos Estudos Técnicos Preliminares, as demandas específicas de capacitação relacionadas à atuação contratual. Essa prática visa garantir o fornecimento permanente de dados atualizados sobre lacunas de capacitação, permitindo ao ILB construir e aprimorar, de forma





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

contínua, seu programa de capacitação voltado aos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização contratual.

1.12.4 - Adicionalmente, que a Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória estimule permanentemente os órgãos da Casa com fiscais e gestores de contratos designados a realizarem treinamentos e capacitações internas e externas, avaliando a viabilidade de mensurar os resultados a partir de indicadores e metas.

Recomendação 1.13 - Considerando o Achado 1.13, recomenda-se:

1.13.1 – À Diretoria-Executiva de Contratações, por meio da Assessoria de Apuração de Infrações e Responsabilidades, em conjunto com a Advocacia do Senado Federal, que elabore um cronograma para estudos do aproveitamento de meio alternativos de resolução de controvérsias nas contratações do Senado Federal, fornecendo subsídios para a possibilidade de implementação efetiva do instrumento de Termo de Ajuste de Conduta em contratações da Casa, previsto no ADG nº 15/2022.

1.13.2 – À Advocacia do Senado Federal que organize e mantenha atualizado um banco de dados com os processos em que a União (Senado Federal) figure no polo passivo de demandas envolvendo contratos administrativos firmados pela Casa.

11. Conclusão

Considerando o exposto, encaminha-se o presente Relatório nº 05/2025 – COAUDCON/AUDIT para envio à DGER.

Informa-se que o primeiro ciclo de monitoramento está previsto para o segundo semestre de 2026, ocasião em que a COAUDCON/AUDIT solicitará à Administração informações atualizadas e evidências que comprovem o estágio de implementação das recomendações listadas.





SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

Destaca-se que algumas iniciativas já foram identificadas. A manutenção dos achados em aberto permitirá o acompanhamento da efetiva implementação das recomendações formuladas.

Nesse sentido, solicita-se à DGER o envio de cópia do presente relatório às unidades DIRECON, NGCOT, ILB, PRDSTI e ADVOSF, bem como a outros órgãos que julgar pertinentes, com vistas à articulação de ações voltadas ao atendimento das recomendações formuladas.

Após ciência da DGER e encaminhamento de cópia do relatório as unidades indicadas, solicita-se o retorno do processo a AUDIT.

62/66

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

APÊNDICE A - Não conformidades identificadas no GESCON

Este apêndice registra, de forma exemplificativa, as não conformidades e incompatibilidades de informações identificadas durante as análises realizadas no GESCON e em outros sistemas e documentos contratuais dentro da amostra sorteada, que foram detalhadas em Papéis de Trabalho.

Além de configurarem erros materiais, essas inconsistências comprometem a confiabilidade dos dados e metadados em sistemas de informação gerencial, impactando negativamente a qualidade de tomada de decisões operacionais, táticas e estratégicas.

- 1) Há erro geral para os contratos no registro do campo “Número da licitação” na aba Gestão da página Contrato no GESCON. A título de exemplo, o contrato nº 53/2019 foi originado a partir do número da licitação “PREGÃO ELETRÔNICO Nº 57/2019”, conforme publicação no Diário Oficial da União - DOU (NUP 00100.083279/2019-49), enquanto no sistema fica registrado incorretamente como 0000/5720. Por ser um erro que se repete em todos os itens da amostra de contratos e por se tratar de um campo não editável com falha, provavelmente trata-se de erro de configuração do formato de exibição do número nesse campo.
- 2) Sobreposição parcial de datas de vigência em contratos sucessivos (CT nº 53/2019 e CT nº 160/2024). O 14º Termo Aditivo (NUP 00100.138843/2024-35) prorrogou, de forma excepcional, a vigência do CT nº 53/2019 até 19/08/2025. Contudo, o GESCON registra o término da vigência em 31/10/2024, em desacordo com a cláusula primeira do referido termo. Ressalta-se que o parágrafo quarto da mesma cláusula prevê a possibilidade de rescisão antecipada em caso de conclusão do novo procedimento licitatório. Tal rescisão, entretanto, deveria ter sido formalizada por meio de termo próprio,



63/66

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

conforme previsto na avença. Não foi identificado no GESCON documento que comprove a efetiva rescisão antecipada do contrato nº 53/2019. Dessa forma, além do erro material no preenchimento do campo de vigência no GESCON, os registros indicam que haveria sobreposição formal de vigência no período de 4/10/2024 a 19/08/2025 entre o contrato CT nº 53/2019 e o CT nº 160/2024.

- 3) Erros nas datas de publicação dos CT nº 235/2024 e 193/2023. No sistema GESCON a data de publicação do contrato nº 235/2024 (20/12/2024) está anterior a sua data de assinatura (27/01/2025), enquanto a data de publicação do contrato nº 193/2023 (16/11/2023) está diferente daquela constante do PNCP (17/11/2023).
- 4) Na tela “valores” do CT nº 325/2024 GESCON, o campo “data inicial” está preenchido com 18/12/2025, anterior a data preenchida de assinatura do contrato 27/1/2025.
- 5) A data de publicação do CT nº 237/2024 está preenchida no GESCON como 19/12/2024, distinta daquela constante do texto do contrato retirada do PNCP – 26/12/2024 (NUP 00100.227905/2024-82-1).
- 6) Informações contratuais no GESCON sobre prorrogação e reajuste incongruentes com o contrato nº 219/2024. Enquanto no GESCON há a informação de que a avença não seria reajustável, nem prorrogável, as cláusulas nona e décima sexta do contrato preveem reajuste e prorrogação.
- 7) Incongruências no valor do CT nº 51/2020 entre GESCON, Portal Transparência e Aditivo 10. O Aditivo 10 (NUP 00100.190674/2024-44) informa o valor de R\$ 1.510.311,36. Porém o GESCON apresenta erro no valor, enquanto o Portal Transparência apresenta valor divergente.



64/66

AUDITORIA
SENADO FEDERAL



SENADO FEDERAL
Coordenação de Auditoria de Contratações

- 8) Incoerência entre informação contratual com valor atual dos contratos nº 76/2021 e nº 155/2022 e os registros do GESCON. Conforme 6º Termo Aditivo (NUP 00100.087571/2025-89), de 1/7/2025, o valor contratual atualizado do Contrato 76/2021 é de R\$ 28.066.508,93. Porém, no GESCON, consta um valor diferente para o valor atual do contrato. Conforme 3º Termo Aditivo (NUP 00100.036186/2025-73), de 6/3/2025, o valor contratual atualizado do contrato nº 155/2022 é de R\$ 10.823.617,90. Porém, no GESCON, consta um valor bastante diverso para o valor atual do contrato.
- 9) Prazo contratual registrado no GESCON (vigência de 36 meses) inconsistente com a cláusula primeira do contrato nº 11/2024 (vigência de 30 meses).
- 10) As datas de designação de fiscal técnico dos contratos nº 237/2024 e 57/2021 estão registradas no sistema GESCON como 19/12/2024 e 06/11/2023, respectivamente. No caso da primeira avença a Portaria da Diretoria-Geral nº 2894 de 2024 com a respectiva designação é de 9/10/2024. No caso do segundo contrato citado, o início da vigência é datado para 21/07/2021, o que indica, ao menos, um erro formal nos registros da designação de fiscal no período de 21/07/2021 até 05/11/2023.
- 11) Ausência de atualização de dados no GESCON acerca da designação do fiscal substituto do CT nº 219/2024 de acordo com a Portaria da Diretoria – Geral nº 2780 de 2024 (NUP 00100.165274/2024-09).
- 12) A data de designação de gestor e fiscal do CT nº 11/2024 está registrada no GESCON como 01/12/2023, enquanto a PDG nº 6380/2023 é datada de 28/11/2023. No mesmo sentido, a data de designação de gestor e fiscal do CT





SENADO FEDERAL

Coordenação de Auditoria de Contratações

nº 49/2021 é registrada no GESCON como 29/03/2021, enquanto a PDG nº 1470/2021 é datada em 17/03/2021.

- 13) Fiscais dos contratos nº 51/2020 e 193/2023 foram registrados no sistema GESCON, entretanto as PDGs nº 8982/2019 e 5059/2023 não mencionam expressamente a designação dos fiscais, apenas de gestores.
- 14) Nomes de fiscais no GESCON incongruentes com documento de designação dos contratos nºs 204/2024, 160/2024 e 78/2020. Os casos listados são exemplificativos, mas verificou-se uma expressiva recorrência da incongruência de informações entre o ato de designação formal e os registros de fiscais no GESCON.





SENADO FEDERAL
Auditória

MATRIZ DE ACHADOS DE AUDITÓRIA PRELIMINAR

Nome da ação: Auditoria Operacional no Ambiente de Controle e na Dimensão Cultural do Processo de Gestão e Fiscalização de Contratos de Terceirização do Senado Federal

Ano da ação: 2025

PAnt de referência: 2025

Conferência executora da ação: Coordenação da Auditoria de Contratações - COAUDCON

Data de preenchimento da Matriz: Novembro/2025

Código do Achado e Recomendação	Achado	Natureza do Achado	Critério	Condição ou situação encontrada	Provável(s) causa(s)	Efeitos / Possíveis Consequências	Evidências		Recomendação	Natureza da Recomendação	
							Fonte de Informação	Amostragem de contratos sorteada			
1.1	Divulgação oportuna da ordem cronológica de pagamentos no Portal da Transparéncia do Senado Federal (Achado Positivo)	Achado positivo	Lei nº 14.133/2021, § 3º do artigo 141.	Considerando que a Lei nº 14.133/2021, através do § 3º do artigo 141, impõe o tratamento especializado de pagamentos de 8.600,00 a 100.000,00, a Administração elaborou e disponibilizou mensalmente em seu portal os pagamentos correspondentes de execução contratual, para fins de obedecer a ordem cronológica de pagamentos.	Nesse sentido a Administração foi questionada, através de Solicitação de Auditoria, sobre quais eram as medidas adotadas para o cumprimento dessa divulgação, a qual foi respondida seguindo o disposto na Lei nº 14.133/2021, da seguinte maneira: Senado Federal em 7 de julho de 2025 verificou-se que a ordem cronológica de pagamentos fora divulgada na seção de Orçamento e finanças e de forma retroativa, abrangendo os pagamentos decorrentes de execução contratual a partir do dia 5 de janeiro de 2022. Assim, a divulgação foi elevada ante mesmo da necessidade de a Auditoria encaminhar a recomendação nesse sentido.	Não se aplica	Não se aplica	Arquivo divulgado na seção Orçamento e Finanças do Portal da Transparéncia do Senado Federal	Portal da Transparéncia	Não se aplica	Não se aplica
1.2	Organização deficiente dos processos de pagamento dos contratos de terceirização no SIGAD	Achado em sentido estrito	Lei nº 14.133/2021, art. 5º - princípios da eficiência e economia de gastos.	De forma geral, os processos relacionados à execução contratual de serviços com terceirização de mão de obra são segmentados em: principal, termos aditivos, penalidades e pagamentos mensais.	-Prática administrativa tradicional e ausência de diretriz interna sobre organização dos processos de pagamento.	•Desnecessária multiplicação de processos para um mesmo contrato, com autuação mensal.	Processos listados sem documentos formais comprobatórios de liquidação, como TRPs e TROS.	Amostragem de contratos sorteada	Processos de pagamento consultados no GESCON e SIGAD	Considerando o Achado 1.2, recomenda-se ao Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização que avale a viabilidade de unificar os processos de pagamento dos contratos de terceirização. Entre as alternativas de implementação: (1) adição de um processo de pagamento de parcela mensal no SIGAD, com a realização das liquidações em um dia útil, no final de cada mês; (2) engangalhamento de todos os processos de pagamento em um dia útil, por contrato; ou (3) instalação de um processo único com volumes distintos para cada parcela mensal. Esse processo deve ser organizado cronologicamente, com a execução de cada parcela mensal, de maneira a conferir maior eficiência e economia de gastos dos pagamentos. Essa consolidação, além de aprimorar a organização e o acompanhamento da execução do contrato, poderá fornecer informações para futuras contratações com objeto similar, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo dos processos.	Oportunidade de melhoria
1.3	Ausência de processo integrado e centralizado no SIGAD para gestão e fiscalização dos contratos de terceirização	Achado em sentido estrito	Lei nº 14.133/2021 - art. 5º.	Durante a execução contratual dos serviços terceirizados, tem-se adotado a prática de utilização de processos mensais no SIGAD, exclusivamente para fins de liquidação e pagamento, mediante a juntada da documentação relativa ao período correspondente. Contudo, constatou-se a ausência de um processo administrativo único, centralizado e específico, destinado ao registro e acompanhamento integral da execução contratual. Esse procedimento é considerado deficiente, uma vez que a ausência de integridade constitui documental, dificultando a comprovação do cumprimento das obrigações contratuais pactuadas. Como anotado, a ausência dessa estrutura processual única dificulta não apenas o acompanhamento gerencial do contrato, como também fragiliza os controles internos, a transparéncia e a eficiência da Administração.	-Fragmentação processual em diversos processos SIGAD.	•Risco de desencontro de informações e falhas na comprovação de cumprimento contratual.	Amostragem de contratos sorteada	Processos de pagamento consultados no GESCON e SIGAD	Processos de pagamento consultados no GESCON e SIGAD	Considerando o Achado 1.3, recomenda-se ao Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização que passe a autuar, para cada contrato de prestação de serviços com destino à execução de serviços terceirizados, um processo administrativo único no SIGAD, destinadas à gestão e fiscalização contratual, contendo de forma sequencial e organizada toda a documentação exigida pelo instrumento contratual e pelos normativos internos aplicáveis, tais como: (1) comprovação da garantia contratual e suas respectivas renovações; (2) ordem de serviço inicial; (3) indicação formal do preposto e seu substituto; (4) indicação formal da EPL e das normas materiais obrigatórios; (5) registros das reuniões inicial e periódicas entre a gestão e a empresa contratada e de ocorrências na execução contratual; (6) planejamento elaborado pela equipe fiscal; (7) verificações para comprovação de necessidade; (8) portarias de despesa, com indicação de fornecedor, tipo de despesa, valor, entre outros. Essa consolidação, além de aprimorar a organização e o acompanhamento da execução do contrato, poderá fornecer informações para futuras contratações com objeto similar, contribuindo para o aperfeiçoamento contínuo dos processos.	Implementação de controle
1.4	Ausência de registro da gestão contratual sobre a vedação à prática de negociação de preços de contratos de terceirização em processo no SIGAD	Achado em sentido estrito	Lei nº 14.133/2021 - art. 48, parágrafo único.	Apesar de haver cláusulas contratuais que proíbem explicitamente a contratação de parentes de agentes públicos pelos prestadores de serviços terceirizados, a auditoria constatou que não há registros nos autos dos contratos analisados que comprovem a realização da vedação. No entanto, o sistema SIGAD e o GESCON não contêm evidências claras e acessíveis que demonstrem, por exemplo, checklist, parecer ou relatório que ateste a conformidade da equipe contratada em relação à vedação ao nepotismo. Além disso, verifica-se que não há atas, despachos ou anotações que comprovem a realização das verificações.	-Falta de sistêmico formal de registro das conferências realizadas pelos gestores e fiscais.	•Risco de prática de nepotismo sem detecção.	Amostragem de contratos sorteada	Processos de pagamento consultados no GESCON e SIGAD	Processos de pagamento consultados no GESCON e SIGAD	Considerando o Achado 1.4, recomenda-se ao Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização que implemente um registro sistemático no SIGAD do controle realizado quanto ao cumprimento do normativo e das cláusulas contratuais que vedam a prática de nepotismo.	Implementação de controle





MATRIZ DE ACHADOS DE AUDITÓRIA PRELIMINAR

Nome da ação: Auditoria Operacional no Ambiente de Controle e na Dimensão Cultural do Processo de Gestão e

Fiscalização de Contratos de Terceirização do Senado Federal

Ano da ação: 2025

PÁGINA de referência: 2025

Conferência executiva da ação: Coordenação da Auditoria de Contratações - COAUDCON

Data de preenchimento da Matriz: Novembro/2025

Código do Achado e Recomendação	Achado	Natureza do Achado	Critério	Condição ou situação encontrada	Provável(s) causa(s)	Efeitos / Possíveis Consequências	Evidências	Fonte de Informação	Recomendação		Natureza da Recomendação
									Achado	Evidências	
1.5	Auditória Operacional no Ambiente de Controle e na Dimensão Cultural do Processo de Gestão e Fiscalização de Contratos de Terceirização do Senado Federal	Achado em sentido estrito	Lei nº 12.289/2010 - art. 39. Decreto da Comissão Diretora nº 7/2014 e nº 42/2016. ADG nº 22/2016. Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º, inc. II.	Dois contratos analisados, foi detectada uma série de falhas de registro documental, destacadas a seguir. Ausência total de registro: nenhuma evidência de que foi feita a conferência quanto ao preenchimento das cotas (especialmente nos contratos com 10 a 49 trabalhadores quanto a cotas de 2% para mulheres em vulnerabilidade econômica). Registros imprecisos: processos que contêm apenas parte da documentação exigida, dificultando a análise técnica da fiscalização. Registros imprecisos: documentos insuficientes, inadequados nos critérios, não compatíveis com os critérios para aferição das cotas, prejudicando o compromisso da efetiva fiscalização. Nenhuma contratação com mais de 10 (dez) e menos de 50 (cinquenta) colaboradores possui acompanhamento de cotas de terceirização. Apesar de não exigir controle para reserva mínima de 2% das vagas para mulheres em vulnerabilidade econômica, esses contratos devem reservar 20% das vagas para trabalhadores afrodescendentes, o que não está sendo realizado.	Ausência de rotina formal de registro da conferência dos critérios legais e contratuais. Ausência de rotina formal de registro da documentação e nos processos de acompanhamento. Inexistência de cláusulas contratuais preventivas que prevendam penalidades específicas para o descumprimento das cotas.	Descumprimento das políticas de inclusão social e de diversidade. Inpossibilidade de comprovar que houve fiscalização efetiva. Risco reputacional e fragilidade nas práticas de contratação da Administração. Danos às práticas de compliance, por ausência de formalidade.	Contrato nº 053/2019, Contrato nº 078/2020, Contrato nº 019/2021, Contrato nº 049/2021, Contrato nº 007/2022, Contrato nº 008/2022, Contrato nº 066/2022, Contrato nº 092/2022, Contrato nº 122/2022, Contrato nº 160/2022, Contrato nº 193/2023, Contrato nº 112/2024, Contrato nº 119/2024, Contrato nº 160/2024, Contrato nº 235/2024, Contrato nº 237/2024.	Processos de pagamento consultados no GESCON e SIGAD	Considerando o Achado 1.5, recomenda-se: 1.5.1 - Ao Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização que avence na implementação de um registro sistemático e tempestivo no SIGAD de verificações para garantir o cumprimento das cláusulas contratuais que versam sobre a reserva de cotas para preenchimento por trabalhadores afrodescendentes e para mulheres em vulnerabilidade econômica em todos os contratos que contenham essa exigência. 1.5.2 - À Comissão de Minutas Padrão para que seja incluída uma cláusula padrão de penalidade por descumprimento, por parte da contratada, das obrigações referentes à reserva de cotas em contratos de terceirização, assegurados o contraditório e a ampla defesa.	Implementação de controle	
1.6	Auditória Operacional no Ambiente de Controle e na Dimensão Cultural do Processo de Gestão e Fiscalização de Contratos de Terceirização do Senado Federal	Achado em sentido estrito	Lei nº 9784/1999 (Processo Administrativo Federal) - art. 22. Lei nº 14.133/2021 - art. 140. ADG nº 14/2022 - artigos 62 e 63. Anexo X do ADG nº 14/2022 - §8º do art. 12 e inciso V do art. 1º.	Verificou-se que fiscais e gestores utilizam modelos próprios para TRPs e TRDs, sem padronização e sem seguir todas as formalidades previstas em normativos legais e internos. Foram observadas diversas inconsistências, como ausência de assinatura digital, uso de e-mails como substituto ao termo detalhado, e substituição do TRD com checklists sem as assinaturas necessárias	Ausência de modelos preestabelecidos aprovados pela Diretoria Executiva de Governança, Contratual e Licitatória.	Falta de uniformidade e rastreabilidade nos registros de recebimento. Riscos à transparência, integridade e responsabilização na execução contratual.	TRP - 00100.062398/2025-14-3 (Anexo: 003) TRP - 00100.031917/2025-94-3 (Anexo: 003) TRP - 00100.063872/2025-17 TRP - 00100.063872/2025-64 TRD - 00100.071699/2025-19-2 (Anexo: 002) TRD - 00100.051143/2025-19-3 (Anexo: 003) TRD - 00100.059348/2025-41 TRD - 00100.065118/2025-11-6 (Anexo: 006)	Termos de Recebimento Padrão e Definitivo em contratos de terceirização da Casa	Considerando o Achado 1.6, recomenda-se à Diretoria Executiva de Governança, Contratual e Licitatória que prepare um cronograma para fins de elaboração e disponibilização de modelos-padrão de TRPs e TRDs, que contemplam as diversas especificidades e usos que são comumente praticados pelo Senado (modelos específicos para obras e serviços de engenharia, de serviços gerais e com pessoal terceirizado, para fornecimento de bens e mercadorias etc.), orientando os fiscais e gestores de contratos acerca da necessidade da sua efetiva utilização.	Implementação de controle	
1.7	Auditória Operacional no Ambiente de Controle e na Dimensão Cultural do Processo de Gestão e Fiscalização de Contratos de Terceirização do Senado Federal	Achado em sentido estrito	Lei nº 14.133/2021 - arts. 117 e 169. Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º, inc. V e VI e art. 12. Referência externa de boa prática: Guia para elaboração do Plano de Fiscalização do COAUDCON com fiscais técnicos de contratos de terceirização de mão de obra, bem como os processos de execução contratual.	Verificou-se que, nos contratos administrativos firmados pela Casa, especialmente aqueles com prestação continuada e dedicação exclusiva de mão de obra, não há elaboração formal de Plano de Fiscalização por parte dos fiscais técnicos designados. As evidências nesse sentido foram obtidas diretamente nas entrevistas semiestruturadas realizadas pela equipe do COAUDCON com fiscais técnicos de contratos de terceirização de mão de obra, bem como com os processos de execução contratual.	Ausência de normatização interna que exija formalmente a elaboração do plano. Falta de orientação técnica e modelo padronizado para a elaboração do plano de fiscalização.	Fiscalização contratual fragmentada, sem critérios uniformes ou rastreabilidade. Riscos operacionais e judiciais decorrentes da ausência de planejamento fiscalizador. Perda de oportunidade de melhoria contínua e de replicação de boas práticas administrativas.	Amostragem de contratos sonegada e entrevistas semiestruturadas com os fiscais técnicos	Processos de pagamento consultados no GESCON e SIGAD e anotações de entrevistas	Considerando o Achado 1.7, recomenda-se à Diretoria Executiva de Governança, Contratual e Licitatória que: 1.7.1 - Elabore e disponibilize aos fiscais técnicos um roteiro padronizado para a construção do Plano de Fiscalização, disponibilizado pelo TJDFT; e 1.7.2 - Ofereça a fiscais e gestores quanto à necessidade de elaboração e junta da Plano de Fiscalização ao processo administrativo de execução contratual no SIGAD, após a assinatura e antes do início da execução contratual.	Oportunidade de melhoria	





MATRIZ DE ACHADOS DE AUDITÓRIA PRELIMINAR

Nome da ação: Auditoria Operacional no Ambiente de Controle e na Dimensão Cultural do Processo de Gestão e

Fiscalização de Contratos de Terceirização do Senado Federal

Ano da ação: 2025

PÁGINA de referência: 2025

Coordenação executiva da ação: Coordenação da Auditoria de Contratações - COAUDCON

Data de preenchimento da Matriz: Novembro/2025

Código do Achado e Recomendação	Achado	Natureza do Achado	Critério	Achado		Provável(s) causa(s)	Efeitos / Possíveis Consequências	Evidências		Fonte de Informação	Recomendação	Natureza da Recomendação
				Condição ou situação encontrada								
1.8	Ausência de estudo técnico documentado para avaliação da viabilidade de modernização, substituição e/ou substituição parcial do sistema GESCON	Achado em sentido estrito	•Anexo X do ADG nº 14/2022 - incisos IV, V e VI do art. 1º e § 2º do art. 16.	Grande parte dos fiscais técnicos entrevistados relataram pouco uso do GESCON, visto que a alimentação desse sistema no que tange a gestão contratual costuma ficar mala. Considerando no NGCOT, porém, os fiscais que responderam fazer algum uso consideraram melhorias para o sistema. Entretanto, os fiscais relataram a utilização de outros sistemas e planilhas para complementar o controle interno durante a fiscalização. Por seu turno, o NGCOT apontou algumas limitações de funcionalidades e fez sugestões de melhorias por meio do Ofício nº 355/2025 – NGCOT (NUJP 0100.09767/2025-13). Por outro lado, a Diretoria-Executiva de Governança Contratual (DIREX) desenvolveu um plano interno estratégico do Senado de adquirir no mercado um novo sistema para contratações e execução contratual. Esse sistema substituiria e seria muito mais abrangente e completo do que os atuais (SENEX e GESCON). Como alguns estudos comparativos de mercado foram feitos e foram encontradas soluções robustas, essa demanda estaria em vias de ser solicitada ao órgão técnico competente para elaboração de Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência.	•Inexistência de planejamento estruturado para avaliação de alternativas tecnológicas ao sistema atual.	•Risco de manutenção de sistema com baixa efetividade.	Evidências obtidas em entrevistas semiestruturadas e em Solicitação de Auditoria	Entrevisões semiestruturadas e Solicitação de Auditoria	Considerando o Achado 1.8, recomenda-se à Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória que promova a elaboração de estudo técnico documentado, com a participação e envolvimento dos principais usuários, bem como dos setores responsáveis pela manutenção e desenvolvimento de softwares da Casa, visando à avaliação da viabilidade de modernização, substituição integral ou parcial e/ou redesignação do sistema GESCON como solução legítima, considerando aspectos funcionais, econômicos, riscos, impactos à governança e a disponibilidade de soluções no setor público e privado.	Oportunidade de melhoria		
1.9	Planejamento para modernização do sistema de gestão de contratos da Casa ainda em fase inicial	Achado em sentido estrito	•Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º, incisos IV, V e VI, art. 16, §2º e arts. 20 e 32.	Em resposta à Solicitação de Auditoria, o NGCOT encaminhou Plano de Ação (NUJP 0100.09767/2025-13) para a modernização do sistema GESCON previamente avaliada como viável ou passível de aprofundamento técnico. Entre as iniciativas consideradas com potencial de implementação no GESCON estão: (1) inclusão de alertas automáticos; (2) criação de canal de comunicação com empresas contratadas e (3) registro de Instrumento de Medida de Resultado - IMR e atestos de conclusão de tarefas. Ainda assim, representa um movimento inicial relevante na direção do aprimoramento da gestão contratual. Contudo, os estudos apresentados ainda se encontram em estágio incipiente e carecem de maior aprofundamento técnico e integração com outras iniciativas estratégicas em curso. A ausência dessa articulação pode comprometer a efetividade e a implementação coordenada dos aperfeiçoamentos viáveis no sistema GESCON.	•Iniciativa preliminar motivada pela identificação de oportunidades de melhoria no sistema de gestão de contratos.	•Risco de exagero de esforços ou soluções desnecessárias.	Ofício 444/2025 - NGCOT - NUJP. 0100.136852/2025-72	Solicitação de Auditoria	Considerando o Achado 1.9, recomenda-se que o Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização, em conjunto com a Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória e com o setor responsável pela tecnologia da informação (TI) e Prodesar, 1.9.1 - Avale a formalização dos estudos técnicos relacionados às melhorias propostas no GESCON, e aquelas que possam ser viabilizadas por meio de outros sistemas, consolidando-os em documento estruturado e articulando-os com o estudo de viabilidade de modernização, substituição e/ou substituição parcial do sistema, conforme identificado no Achado 1.8. Essa integração permitirá maior coerência entre as ações de curto prazo e os objetivos estratégicos de transformação digital da gestão contratual da Casa; e	Oportunidade de melhoria		
1.10	Fragilidades na consolidação e rastreabilidade dos registros de gestores e fiscais de contratos designados	Achado em sentido estrito	•Lei nº 14.133/2021 - arts. 7º, §1º, 8º, §3º e 117.	Em diversos contratos auditados, foram encontradas inconsistências entre os nomes de fiscais designados no GESCON e aqueles formalmente designados por meio de Portaria da Diretoria Geral (PDG), como verifica-se, por exemplo, nos CTs nº 204/2024, nº 160/2024, nº 3/2022 e nº 78/2020. Foi constatada a ausência de mecanismos que vinculam os registros no GESCON ao documento formal de designação, tanto no campo "Gestor" quanto na aba "Textos". Ausência de campo de designação de gestor no campo específico de "Gestor" no sistema SIGAD e GESCON quanto a designação de fiscais e gestores, impedindo consolidação automática das designações e alterações de lotação não são refletidas de forma estruturada no sistema, dificultando o entendimento do histórico e do status atual de cada agente designado. Assim, a busca por novas portarias exige consulta manual, processo por processo, no SIGAD, sem integração automática com o GESCON ou identificação padronizada.	•O Sistema GESCON apresenta funcionalidades debatidas frente às exigências atuais de rastreabilidade, integridade de dados e transparéncia nos registros administrativos.	•Risco à governança das contratações, dificultando o controle, a fiscalização e tomada de decisões estratégicas com base em dados.	Evidências obtidas em análise comparada entre os dados do sistema GESCON e as Portarias de Designação de Gestores e Fiscais de Contratos no SIGAD	Sistema GESCON e Portarias de Designação de Gestores e Fiscais de Contratos no SIGAD	Considerando o Achado 1.10, recomenda-se à Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória que promova a elaboração do Plano de Ação do Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização e com a Secretaria da Terceirização e Prodesar, por meio dos departamentos responsáveis pela manutenção do GESCON:	Implementação de controle		
			•Lei nº 14.133/2021 - arts. 7º, §1º, 8º, §3º e 117.	•Anexo X do ADG nº 14/2022 - arts. 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º e 16 § 2º.	•A ausência de campo de designação de gestor no campo específico de "Gestor" no sistema SIGAD e GESCON quanto a designação de fiscais e gestores, impedindo consolidação automática das designações e alterações de lotação não são refletidas de forma estruturada no sistema, dificultando o entendimento do histórico e do status atual de cada agente designado. Assim, a busca por novas portarias exige consulta manual, processo por processo, no SIGAD, sem integração automática com o GESCON ou identificação padronizada.	•Risco à governança das contratações, dificultando o controle, a fiscalização e tomada de decisões estratégicas com base em dados.		1.10.1 - Implementar funcionalidade no GESCON para que as Portarias de Designação de Fiscais e Gestores e suas substituições, sejam originadas diretamente nesse sistema e possam ser automaticamente geradas no processo no SIGAD, assegurando maior integridade, confiabilidade e rastreabilidade dos dados.				
							1.10.2 - Incluir a integração adequada no GESCON por tipo de fiscal (técnico, administrativo, setorial), em conformidade com a nomenclatura adotada pelo ADG nº 14/2022.	1.10.3 - Assegurar que os dados sobre fiscais e gestores designados alinhem a geração de relatórios confiáveis no GESCON, facilitando a atribuição de responsabilidades por tipo de fiscalização, planejamento de capacitações, mapeamento da estrutura de fiscalização por cada órgão da Casa e o monitoramento, por área, do quantitativo de contratos vinculados a cada servidor e/ou agente designado.				
								Em caso de substituição do sistema, entende-se que a recomendação também seja aplicada.				



MATRIZ DE ACHADOS DE AUDITÓRIA PRELIMINAR

Nome da ação: Auditoria Operacional no Ambiente de Controle e na Dimensão Cultural do Processo de Gestão e

Fiscalização de Contratos de Terceirização do Senado Federal

Ano da ação: 2025

PÁGINA de referência: 2025

Coordenação executiva da ação: Coordenação da Auditoria de Contratações - COAUDCON

Data de preenchimento da Matriz: Novembro/2025

Código do Achado e Recomendação	Achado	Natureza do Achado	Critério	Achado	Condição ou situação encontrada	Provável(s) causa(s)	Evidências		Recomendação		
							Efeitos / Possíveis Consequências	Evidência	Fonte de Informação		
1.11	Ausência de estruturação de dados de pagamento dos funcionários em contratos de terceirização	Achado em sentido estrito		Lei nº 14.133/2021 - art. 11, parágrafo único. Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º, incisos II, V e VI.	Em contratos de terceirização com regime de dedicação exclusiva de mão de obra do Senado Federal, as empresas contratadas encaminham mensalmente os comprovantes de pagamento aos seus funcionários. Esses documentos são anexados manualmente aos processos de pagamento no SIGAD.	<ul style="list-style-type: none">Ausência de exigência contratual quanto ao formato padronizado e estruturado dos comprovantes de pagamento.Sistema GESCON e SIGAD não integrados à base de dados dos pagamentos feitos pelas empresas.Risco de pagamentos em atraso ou valores divergentes sem detecção tempestiva pela fiscalização.Escalização baseada em processos individualizados e manuais, sem suporte de procedimentos automatizados de controle.	<ul style="list-style-type: none">Difficultade de verificar o cumprimento integral das obrigações trabalhistas previstas em contrato e na CLT.Risco de pagamentos em atraso ou valores divergentes sem detecção tempestiva pela fiscalização.Perda de oportunidade de integração dos dados com painéis analíticos e em trilhas automatizadas.	Amostragem de contratos sonegada	Processos de pagamento consultados no GESCON e SIGAD	<p>Considerando o Achado 1.11, recomenda-se à Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória que avale, em conjunto com o Núcleo de Gestão de Contratos de Terceirização, a viabilidade de passar a exigir das empresas contratadas para a prestação de serviços com mão de obra exclusiva, que os dados referentes aos pagamentos feitos pelas empresas às suas funcionários sejam encaminhados automaticamente em formato estruturado, preferencialmente em planilhas eletrônicas, contendo, dentre outras informações, os seguintes campos: nome completo, CPF, cargo ou função, remuneração bruta detalhada, valores de descontos aplicáveis, valor líquido e data efetiva de pagamento de cada trabalhador vinculado à respectiva empresa contratada.</p> <p>A estruturação desses dados permitirá a construção de painéis analíticos e automatizados.</p>	Oportunidade de melhoria
1.12	Ausência de programa contínuo e específico de capacitação para gestores e fiscais de contratos	Achado em sentido estrito		Lei 14.133/2021 - art. 7, inciso II e art. 18, §1º, inc. X e art. 169, §1º. Anexo II do ADG nº 14/2022 - art. 5º, inc. XII. Anexo X do ADG nº 14/2022 - arts. 5º, 6º e 16, § 1º.	A despeito da previsão normativa estabelecida na art. 16, §1º, do Anexo X do ADG nº 14/2022, observa-se que ainda não foi implementado um programa contínuo e específico de capacitação voltado aos gestores e fiscais de contratos. As iniciativas existentes têm caráter pontual, não contemplando trilhas progressivas de aprendizagem alinhadas ao grau de complexidade das contratações, nem ao perfil dos servidores designados. Adicionalmente, não há evidências de que a Administração Pública tenha realizado treinamentos para os anos de 2025 e 2026, trazendo de ações isoladas, sem estruturação em trilhas de capacitação por níveis, tampouco com foco na progressividade dos conteúdos. Ressalte-se, ainda, que os Estudos Técnicos Preliminares (ETPs) não têm sido utilizados como instrumentos de formalização de demandas por qualificação de fiscais e gestores.	<ul style="list-style-type: none">Ausência de percepção, por parte dos fiscais e gestores de contratos, de um apoio assertivo do órgão de Governança de Contratações com o tema da capacitação.Subutilização do campo "providências a serem adotadas pela Administração preventivamente à contratação" no termo de contrato que diz à adequação do ambiente do órgão e à capacitação de servidores ou de empregados para a "realização e gestão contratual" nos ETPs.Desconexão entre os órgãos gestores dos contratos e os responsáveis pela formação técnica.Fragmentação dos treinamentos e capacitações em ações pontuais e episódicas.	<ul style="list-style-type: none">Presença inadequada dos servidores ao assumirem a função de gestor ou fiscal de contratos.Entraves na condução, monitoramento e fiscalização dos contratos da Casa.Perda de efetividade das ações de treinamento à medida que alegam a melhoria e melhores práticas de gestão e fiscalização contratual.Comprometimento da efetividade, prevenção de riscos e governança nas contratações.	Entrevistas semiestruturadas e em Sustentação de Auditoria	Entrevistas semiestruturadas e em Sustentação de Auditoria	<p>Ao Instituto Legislativo Brasileiro que institua programa contínuo e específico de capacitação voltado aos gestores e fiscais de contratos da Casa, estruturado em trilhas de conhecimento que abrangam níveis básico, intermediário e avançado da gestão contratual. Orientando os contratos com módulos de treinamento, a formar novas normas e procedimentos da Casa, e módulos extensos, orientados pelas melhores práticas e pela legislação nacional vigente e considerar as principais lacunas de capacitação detectadas a partir da olhada fiscais e gestores de contratos.</p> <p>1.12.2 - Adicionalmente, que o Instituto Legislativo Brasileiro avale, em conjunto com a Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória, a viabilidade de estabelecer certificações como pré-requisito ou mecanismo de valorização e reforço da qualificação de gestores e fiscais de contratos.</p> <p>1.12.3 - À Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória que mantenha, de forma contínua, ações de estímulo aos gestores e fiscais de contratos para que identifiquem e registrem, no campo "providências a serem adotadas pela Administração preventivamente à celebração do contrato", dos Estudos Técnicos Preliminares, as demandas específicas de capacitação referentes ao ambiente do órgão, à prática visa garantir o treinamento contínuo de dados atualizados sobre lacunas de capacitação, permitindo ao ILB construir e aprimorar, de forma contínua, seu programa de capacitação voltado aos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização contratual.</p> <p>1.12.4 - Adicionalmente, que a Diretoria-Executiva de Governança Contratual e Licitatória que promova ações de treinamento e capacitação contínua para os gestores de contratos designados a realizarem treinamentos e capacitações internas e externas, avaliando a viabilidade de mensurar os resultados a partir de indicadores e metas.</p>	Natureza diversa
1.13	Ausência de estudos sobre a conveniência, custos e benefícios da utilização de meios alternativos de resolução de controvérsias em contratos da Casa	Achado em sentido estrito		Lei nº 14.133/2021 - art. 151 e 153. Anexo do Regulamento Orgânico Administrativo do Senado Federal - art. 15, parágrafo único, inc. II. Anexo X do ADG nº 14/2022 - art. 1º, inc. V e VI. -nDG nº 15/2022 - art. 8º.	Apesar da previsão expressa na Lei nº 14.133/2021 para a possibilidade de adoção de meios alternativos de resolução de controvérsias em contratações, como conciliação, mediação, comitês de disputas, arbitragem e comissões processuais, verificou-se que não há uma prática institucionalizada voltada para a utilização desses meios.	<ul style="list-style-type: none">Ambito interno, destaca-se que foi previsto, através do ADG nº 15/2022, o mecanismo de Termo de Ajuste de Conduta, embora, na prática, a sua adoção ainda seja incipiente. Assim, entende-se que o ambiente de gestão de conflitos contratuais é caracterizado por práticas risco e de que as contratações continuam vulneráveis a impasses evitáveis, sem que a Administração se beneficie da possibilidade de resolução eficiente e colaborativa de controvérsias em matéria contratual.	<ul style="list-style-type: none">Ausência de registros formalizados nos sistemas GESCON e SIGAD sobre ocorrências e resoluções durante a fiscalização.Falta de banco de dados estruturado sobre controvérsias e resoluções.Estado inicial de estruturação da ASRESP, sem cronograma para atuação preventiva.Carcência de sistematização e mapeamento das controvérsias e resoluções entre os órgãos gestores.Risco reputacional ao Senado Federal ao não servir como referência institucional na adoção de práticas modernas de resolução de controvérsias.Cultura organizacional orientada à resolução informal de controvérsias, com processos formais restritos a situações que indiquem necessidade de penalidades.	Despacho 245/2025 -NP/CONT/ADVO/DF (NUP_00100.088206.2025-91) e Ofício 81/2025 - DIRECON (NUP_00100.097607/2025-32)	Sustentação de Auditoria	<p>Considerando o Achado 1.13, recomenda-se:</p> <p>1.13.1 - À Diretoria-Executiva de Contratações, por meio da Assessoria de Apuração de Infrações e Responsabilidades, em conjunto com a Advocacia do Senado Federal, que elabore um cronograma para estudos do aproveitamento de meios alternativos de resolução de controvérsias nas contratações do Senado Federal, oferecendo subsídios para a possibilidade de implementação efetiva do instrumento do Termo de Ajuste de Conduta em contratações da Casa, previsto no ADG nº 15/2022.</p> <p>1.13.2 - À Advocacia do Senado Federal que organize e mantenha atualizado um banco de dados com os processos em que a União (Senado Federal) figure no polo passivo de demandas envolvendo contratos administrativos firmados pela Casa.</p>	Natureza diversa

Histórico de Versão			
Versão	Descrição	Elaborado por/Data	Revisado por/Data
1	Primeira Versão	Equipe da COAUDCON, Abril a Novembro de 2025	Coordenação da COAUDCON, Novembro de 2025
2	Segunda Versão	Coordenação da COAUDCON, Novembro de 2025	Gabinete da AUDIT, Novembro de 2025

